



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 III**

di

Luca Alessandria

Giulia Calabrò

Paolo Inturri

Andrea Molfetta

Andrea Silveri

## CAPITOLO III

### LE SINGOLE MODIFICHE AI REGOLAMENTI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

#### INTRODUZIONE

di Luca Alessandria, Giulia Calabrò, Paolo Inturri, Andrea Molfetta, Andrea Silveri

Dopo aver illustrato nel precedente capitolo le strategie perseguite dalle due Camere nell'adeguamento dei propri regolamenti al taglio del numero dei parlamentari è possibile indirizzare la focale del presente lavoro verso le singole modifiche che hanno interessato le disposizioni regolamentari. Al perseguimento di tale scopo è dedicato il presente capitolo.

La prima parte è dedicata alle modifiche del Regolamento della Camera dei deputati. In particolare, come si avrà modo di vedere, esse hanno investito unicamente le disposizioni contenenti *quorum* di deputati espressi in numeri cardinali, onde adattarli alla riduzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 che ha ridimensionato l'ammontare dei membri dell'Assemblea legislativa da 630 a 400. Pertanto, considerato il contenuto della riforma nei termini espressi, l'analisi si concentrerà sul raffronto delle soglie numeriche di deputati *ante* e *post*-riforma, rinviando altrove per gli approfondimenti relativi agli istituti di volta in volta coinvolti.

Invece, nella seconda parte del capitolo l'attenzione sarà rivolta alle innovazioni che hanno interessato il Regolamento del Senato della Repubblica. A tal proposito, saranno dapprima esaminate le novelle regolamentari in materia di formazione dei gruppi e delle componenti politiche del Gruppo misto, per poi passare all'analisi dello *status* del senatore "non iscritto". In seguito, saranno studiate le norme disincentivanti la mobilità tra i gruppi, al fine di valutare le possibili ricadute in termini di organizzazione dell'attività parlamentare e di miglioramento complessivo della qualità del sistema politico.

Successivamente, l'analisi verterà intorno all'istituzione, anche al Senato, del *Comitato per la legislazione*, chiamato a esprimersi sulla valutazione di impatto e sulla qualità dei testi normativi. Verranno, altresì, scandagliate le novità apportate al procedimento legislativo – dai pareri obbligatori espressi dalle "Commissioni filtro" all'introduzione del cd. *voto a data certa*, dalle modifiche elaborate in materia di conversione della decretazione d'urgenza alle riformulazioni dei Capi XII e XIII del Regolamento –, sempre nell'ottica di assicurare un maggiore efficientamento dei lavori parlamentari.

Il contributo proseguirà con l'esame della nuova disciplina delle Commissioni parlamentari, soffermandosi in particolare sulla composizione e sulle competenze delle Commissioni permanenti. Si passerà poi alla disamina delle modifiche concernenti la Commissione Politiche dell'Unione Europea, nonché all'analisi del nuovo articolo 138-bis che prevede la partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Da ultimo, dovrà procedersi ad analizzare l'insieme delle novità introdotte dalla riforma nella disciplina dei singoli procedimenti parlamentari non legislativi.

# MODIFICHE AL REGOLAMENTO DELLA CAMERA RELATIVE AD ADEGUAMENTI CONSEGUENTI ALLA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI DEPUTATI

di Paolo Inturri

SOMMARIO: 1. Modifiche al Regolamento della Camera dei Deputati: il c.d. *primo binario*. – 2. Metodologia di analisi. – 3. Tipologia delle disposizioni regolamentari modificate. – 4. Il significato dei numeri nei regolamenti parlamentari. – 5. Le singole modifiche al Regolamento della Camera. – 5.1. Art. 13, c. 2°, Reg. Cam. – 5.2. Art. 14, c. 1°, 2° e 5°, Reg. Cam. – 5.3. Art. 16, c. 3-ter, Reg. Cam. – 5.4. Art. 17, c. 1°, Reg. Cam. – 5.5. Art. 17-bis, c. 1°, Reg. Cam. – 5.6. Art. 18, c. 1° e 2-bis, Reg. Cam. – 5.7. Art. 18-ter, c. 6°, Reg. Cam. – 5.8. Art. 27, c. 2°, Reg. Cam. – 5.9. Art. 40, c. 1°, Reg. Cam. – 5.10. Art. 46, c. 4°, del Reg. Cam. – 5.11. Art. 51, c. 2°, Reg. Cam. – 5.12. Art. 63, c. 3°, Reg. Cam. – 5.13. Art. 69, c. 1°, Reg. Cam. – 5.14. Art. 72, c. 1°, Reg. Cam. – 5.15. Art. 79, c. 6°, Reg. Cam. – 5.16. Art. 83, c. 2° e 4°, Reg. Cam. – 5.17. Art. 86, c. 5° e 8°, Reg. Cam. – 5.18. Art. 92, c. 3°, Reg. Cam. – 5.19. Art. 96-bis, c. 1° e 3°, Reg. Cam. – 5.20. Art. 110, c. 1°, Reg. Cam. – 5.21. Art. 111, c. 2°, Reg. Cam. – 5.22. Art. 114, c. 1° e 2°, Reg. Cam. – 5.23. Art. 138-bis, c. 1°, Reg. Cam. – 5.24. L'introduzione dell'art. 153-quinques Reg. Cam. – 6. Osservazioni di sintesi.

## 1. Modifiche al Regolamento della Camera dei Deputati: il c.d. *primo binario*

Come anticipato nell'introduzione del capitolo, l'argomento di pertinenza del presente scritto è rappresentato dalla descrizione puntuale del contenuto della riforma del Regolamento della Camera dei Deputati del 30 novembre 2022<sup>1</sup>. Già la sua titolazione – “*Modifiche al Regolamento della Camera relative ad adeguamenti conseguenti alla riduzione del numero dei deputati*” – rivela la scelta di circoscrivere il contenuto della novella ai soli adeguamenti direttamente correlati all'approvazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, ovvero alla mera rimodulazione dei numeri cardinali espressi dalle disposizioni regolamentari in seguito alla riduzione del numero dei deputati. Dei motivi che hanno condotto all'adozione di un approccio di riforma *minimalista*<sup>2</sup> si è già dato ampiamente conto nei paragrafi che compongono il capitolo che precede, ai quali, pertanto, si rimanda. Invece, in questa sede appare necessario ribadire che nelle intenzioni della Camera dei Deputati la novella in esame costituisce solo la prima *tranche* di una più ampia strategia di riforma regolamentare (c.d. *doppio binario*). In breve, in seno alla Giunta per il Regolamento è stato raggiunto un accordo tra i gruppi parlamentari per adottare nel minor tempo possibile i soli adeguamenti correlati direttamente alla riduzione del numero dei deputati (c.d. *primo*

<sup>1</sup> G.U. Serie Generale, disponibile all'indirizzo: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), 282, 2 dicembre 2022, pp. 2-7.

<sup>2</sup> Sull'opzione minimalista di riforma dei regolamenti parlamentari cfr. R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il “cantiere delle riforme parlamentari*, in *Rass. Parl.*, n. 2, Maggio-Agosto, 2020, pp. 178-183; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, n. 2/2020, pp. 777-779. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/fascicoli/2-2020/1550-i-regolamenti-parlamentari-alla-prova-della-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/file>; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2020, pp. 177-181. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/1-2020/1505-il-significato-dei-numeri-riduzione-del-numero-di-deputati-e-senatori-e-regolamenti-parlamentari/file>

*binario*), dedicando, invece, un maggiore arco temporale all'elaborazione di un progetto più ampio e articolato di riforma, finalizzato ad un migliore andamento dei lavori parlamentari e al perseguimento di una più alta qualità del lavoro di ciascun deputato (c.d. *secondo binario*)<sup>3</sup>.

## 2. Metodologia di analisi

Prima di procedere alla descrizione puntuale delle singole modifiche che hanno interessato le disposizioni del Regolamento della Camera dei Deputati appare opportuno soffermarsi sull'approccio metodologico che si intende perseguire.

Innanzitutto, sotto il profilo espositivo, si raggrupperanno le disposizioni novellate in ragione del tipo di funzione svolta dai *quorum* da esse previsti, onde comprendere la portata dell'intervento riformatore; poi, ci si soffermerà sul valore di detti *quorum* e sulla logica della loro rimodulazione; infine, si descriveranno le singole disposizioni regolamentari per come riformate.

Invece, sotto il profilo ermeneutico, il raffronto tra la formulazione previgente e quella novellata delle disposizioni investite dalla riforma dovrà necessariamente tenere conto non solo dei lavori della Giunta per il Regolamento svoltisi nel corso della XIX legislatura, ma soprattutto di quelli della XVIII legislatura. Tale circostanza appare scontata ove si consideri che al fine di concludere tempestivamente il c.d. *primo binario* di riforma la Giunta per il Regolamento si è servita, con evidente pragmatismo, del testo base elaborato dai relatori on. Baldelli e on. Fiano nel corso della XVIII legislatura<sup>4</sup>, sia pure apportandovi tutte le modificazioni del caso<sup>5</sup>.

## 3. Tipologia delle disposizioni regolamentari modificate

Antecedentemente alle modifiche dei Regolamenti di Camera e Senato conseguenti all'entrata in vigore legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, alcune voci in dottrina<sup>6</sup> avevano tentato di ricondurre le disposizioni regolamentari suscettibili di essere adattate in ragione del ridotto numero di parlamentari all'interno di categorie omogenee. Tuttavia, l'unica categoria effettivamente investita dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati del 30 novembre 2022 è stata quella ricomprendente le disposizioni che prevedono

---

<sup>3</sup> A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, pp. 3-4. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/11/15/leg.19.bol0009.data20221115.com15.pdf>

<sup>4</sup> V. intervento del Pres. L. Fontana in A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, 3. Per il testo base v. ID. All. 1.

<sup>5</sup> A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 23 novembre 2022. Di seguito il link diretto al documento: [https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=19&shadow\\_organoparlamentare=3518&sezione=bollettini&tipoDoc=pdf&anno=2022&mese=11&giorno=23&file=leg.19.bol0013.data20221123.com15](https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=19&shadow_organoparlamentare=3518&sezione=bollettini&tipoDoc=pdf&anno=2022&mese=11&giorno=23&file=leg.19.bol0013.data20221123.com15)

<sup>6</sup> Il riferimento è a 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*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 133-134; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 177-182; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 777-790.

un *quorum* espresso in numeri cardinali, per modificare le quali è stata necessaria una mera riconsiderazione della cifra ivi contenuta. Ebbene, all'interno di tale categoria è possibile identificare due sottoinsiemi di disposizioni novellate: il primo contenente i *quorum* di deputati necessari per l'attivazione di procedure, mentre il secondo quelli funzionali per la composizione di organi<sup>7</sup>. Pertanto, nonostante prevedessero dei numeri cardinali, sono state escluse dall'intervento riformatore sia le disposizioni sul numero degli organi sia quelle in cui sono richiamate le cifre concernenti tempi e termini delle procedure parlamentari, poiché la loro eventuale modifica è stata ritenuta di pertinenza della seconda *tranche* di riforma. Parallelamente, non sono state investite dalla riforma le disposizioni indicanti un numero espresso in termini frazionari<sup>8</sup>, in quanto si è, verosimilmente, reputato che dalla frazione non discendessero dei numeri così ridotti da attribuire determinate attività di impulso ad un numero troppo esiguo di deputati.

#### 4. Il significato dei numeri nei regolamenti parlamentari

Differentemente da quanto avviene nelle scienze matematiche, allorché costrette a ragionare di numeri la scienza giuridica e la politologia si scontrano con il tema dell'attribuzione di valore e significato alle cifre<sup>9</sup>. In particolare, tale questione si è imposta alle due Camere all'indomani della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, in ragione del fatto che le modalità operative dei lavori parlamentari dipendono inevitabilmente dal numero degli attori<sup>10</sup>. Dunque, rifiutata l'opzione c.d. *zero*<sup>11</sup>, la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica si sono interrogate sul significato che i numeri (in cifre e frazioni) presenti nei rispettivi regolamenti esprimevano sotto il profilo dell'organizzazione dei lavori parlamentari<sup>12</sup>. Tuttavia, tale riflessione non è stata ispirata, come auspicato in dottrina<sup>13</sup>, da

---

<sup>7</sup> Per una classificazione dei *quorum* parlamentari si rinvia a G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 68-39.

<sup>8</sup> Sull'adeguamento dei *quorum* frazionari dei regolamenti parlamentari v. G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., p. 67; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 134.

<sup>9</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p. 168.

<sup>10</sup> C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p. 175.

<sup>11</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI in *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?: significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 224; L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., pp. 140-143; R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere delle riforme parlamentari"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 3/2020, pp. 359-361. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/24-Ciaurro-FQC-3-20.pdf>; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., pp. 790-792.

<sup>12</sup> Sui *quorum* v. M. GIANNUZZI, *Quorum. 2: I quorum delle assemblee parlamentari*, in *Enc. Giur.*, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 25, 1991; G. CORDINI, *Numero legale e quorum di maggioranza nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari*, in *Foro padano*, 1978, 10/11, II, p. 59; G. DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 della Costituzione: al lume della dottrina sul principio maggioritario*, in *Rass. dir. Pubbl.*, 1951, 283 ss.

<sup>13</sup> C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza della Amministrazione. Studi di teoria e ricerca sociale*,



un raccordo ideale tra numero dei componenti delle assemblee parlamentari e funzioni da queste ultime esercitate. Non a caso, è stato sottolineato<sup>14</sup> che la consistenza numerica delle assemblee elettive costituisce una variabile indipendente dalle funzioni esercitate. A riprova di ciò, è stato posto l'esempio dell'esperienza dei consigli regionali italiani, dove la diminuzione dei componenti<sup>15</sup> è stata imposta a dispetto delle incrementate competenze legislative attribuite alle Regioni con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Cionondimeno, sarebbe errato per ciò solo dedurre che l'adattamento dei numeri espressi nei Regolamenti di Camera e Senato alla ridotta compagine di parlamentari sia stata una mera operazione aritmetica. Difatti, un'operazione di questo tipo cela una serie di scelte politico-istituzionali assai delicate<sup>16</sup>, in quanto direttamente influenti sulle dinamiche tra la maggioranza e le minoranze parlamentari. Ciò emerge chiaramente ove si rifletta sulle modalità di adattamento dei *quorum* regolamentari che le Camere potevano astrattamente perseguire. In particolare, la prima modalità contemplava un adattamento *proporzionale* alla riduzione complessiva del numero dei deputati (-36,5%)<sup>17</sup>. Invece, la seconda modalità

---

disponibile all'indirizzo: [www.rtsa.com](http://www.rtsa.com), n. 1/2022, p. 28. Di seguito il link diretto al contributo: [https://rtsa.eu/RTSA\\_1\\_2022\\_Tucciarelli.pdf](https://rtsa.eu/RTSA_1_2022_Tucciarelli.pdf). ID., Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari, cit., pp. 169-170; G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., pp. 67-79.

<sup>14</sup> In tal senso C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, cit., p. 169 ss.; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 aprile 2020, p. 5 ss. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41980&dpath=document&dfile=15042020220633.pdf&content=Gli%2Beffetti%2Bdella%2Briduzione%2Bdel%2Bnumero%2Bdei%2Bparlamentari%2Bsull%27organizzazione%2Be%2Bsul%2Bfunzionamento%2Bdelle%2B Camere%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bpaper%2B%2D%2B>. Cfr. anche G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Dir. pubb. eur.*, n. 1, 2020, p. 2; F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2019, p. 2 ss. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-la-legislatura-del-cambiamento-alla-ricerca-dello-scettro-2-2019/1428-sulla-proposta-costituzionale-di-riduzione-del-numero-dei-parlamentari-non-sempre-less-is-more/file>; P. CARROZZA, *È solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli artt. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari*, in *Il Mulino*, 2019, p. 84 e ss.; R. DI CESARE, *L'aritmetica del Legislatore: rapporti e proporzioni degli organismi collegiali, in particolare bicamerali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 3/2020, p. 385 ss. Di seguito il link diretto al contributo: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/09/26-DI-Cesare-FQC-3-20.pdf>

<sup>15</sup> Il riferimento è a quanto disposto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

<sup>16</sup> L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., p. 134. A. GIORGIS, *Intervento*, in Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 20 ottobre 2021, p. 7. Di seguito il link diretto al documento: [https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=18&shadow\\_organoparlamentare=2798&sezione=bollettini&tipoDoc=pdf&anno=2021&mese=10&giorno=20&file=leg.18.boi0679.data20211020.com15](https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=18&shadow_organoparlamentare=2798&sezione=bollettini&tipoDoc=pdf&anno=2021&mese=10&giorno=20&file=leg.18.boi0679.data20211020.com15)

<sup>17</sup> Secondo certa dottrina (L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., p. 361) per operare un adeguamento proporzionale sarebbero possibili due operazioni di tipo logico-matematico: la prima (definita "rozza") consisterebbe nel «ridurre i numeri fissi secondo la medesima percentuale del 36,5% con la quale sono state contratte le composizioni plenarie delle due Assemblee»; la seconda (reputata "più elaborata") si sostanzierebbe in una proporzione ad una incognita in cui «dapprima individuare il rapporto fra un determinato numero fisso (previsto per l'esercizio di facoltà procedurali) e il totale degli attuali membri e poi utilizzare quella percentuale riferita al (nuovo) totale dei componenti (ridotti)». Ebbene, per la dottrina in esame tale ultimo approccio sarebbe preferibile, in quanto «più elaborato, ancorché con risultati non troppo difforni». Tuttavia, bisogna riscontrare come

configurava un adattamento *non proporzionale* o perché eccedente il -36,5% o in quanto inferiore a tale percentuale, cosicché se nel primo caso il basso valore dei *quorum* avrebbe esaltato i poteri di iniziativa delle minoranze, nel secondo il loro alto valore avrebbe consolidato la posizione della maggioranza. Infine, la modalità *mista* combina adeguamenti proporzionali ad adeguamenti non proporzionali a seconda dei *quorum* di volta in volta presi in considerazione. Ebbene, la riforma del Regolamento della Camera dei Deputati ha perseguito proprio tale ultima modalità di adeguamento, tale per cui, come si vedrà, alcuni *quorum* sono stati ridotti proporzionalmente, mentre altri sono stati modificati al rialzo nella misura del -30%. Tuttavia, tale differenziazione non sembra essersi basata su una riflessione intorno alla prerogativa (di maggioranza o di minoranza) soprasseduta dal *quorum*<sup>18</sup>.

##### 5. Le singole modifiche al Regolamento della Camera

Giunti a questo punto la trattazione appare matura per la disamina delle singole modifiche che hanno interessato le disposizioni del Regolamento della Camera in ragione della riduzione del numero dei deputati.

Da un punto di vista meramente numerico la riforma del regolamento della Camera ha coinvolto ventitré articoli e trentuno commi, introducendo, al contempo, un nuovo articolo 153-*quinquies*. In particolare, come precedentemente anticipato le disposizioni novellate sono tutte accomunate dal contenere un *quorum* espresso attraverso numeri cardinali funzionale all'indicazione dell'ammontare di deputati necessario o per l'attivazione di procedure (artt., 16, c. 3-*ter*; 17-*bis*, c. 1°; 18, c. 1°; 18-*ter*, c. 6°; 27, c. 2°; 40, c. 1°; 46, c. 4°; 51, c. 2°; 63, c. 3°; 69, c. 1°; 79, c. 6°; 83, c. 2°; 86, c. 5° e 8°; 92, c. 3°; 96-*bis*, c. 3°; 110, c. 1°; 114, c. 1° e 2°; 138-*bis*, c. 1°) oppure per la composizione di organi (artt., 13, c. 2°; 14, c. 1°, 2° e 5°; 17, c. 1°). Ciò vale anche per le cinque disposizioni abrogate (artt. 18, c. 2-*bis*; 72, c. 1°, secondo periodo; 83, c. 4°; 96-*bis*, c. 1°, secondo periodo; 111, c. 2°) rispetto alle quali la soppressione – in ragione della desuetudine della norma che esprimevano – ha costituito una strategia alternativa di adeguamento aritmetico. Infine, il nuovo articolo 153-*quinquies* è stato introdotto per modulare la diversa entrata in vigore delle modifiche regolamentari.

Per il commento delle singole modifiche che hanno coinvolto il Regolamento della Camera si è preferito procedere con una esposizione articolo per articolo, secondo il loro naturale ordine crescente, senza, quindi, avvalersi di raggruppamenti per istituto o per

---

tali approcci se corrispondono effettivamente a due operazioni matematiche *formalmente* distinte, sono, difatti, *sostanzialmente* equivalenti, sicché è indifferente con quale dei due si operi l'adeguamento proporzionale, poiché entrambe pervengo allo stesso identico risultato. In altri termini, ogni percentuale può essere scritta sotto forma di proporzione, avendosi così un calcolo percentuale tramite proporzioni. Per ragioni di pertinenza con i fini del presente scritto si omette la dimostrazione matematica di quanto affermato. Basti notare che i risultati «*non troppo difforni*» derivano non dal diverso approccio matematico che le due formule esprimono, bensì dalla circostanza che il calcolo della variazione percentuale del passaggio da 630 a 400 deputati porta come risultato 36,5079365, percentuale che dovendo essere applicate ad un numero di persone deve essere inevitabilmente arrotondato al 36,5%. Naturalmente, ove si applichi la variazione percentuale per come arrotondata, in luogo di quella corretta, le due operazioni in oggetto non potranno che portare a risultati minimamente differenti. Pertanto, alla luce della equivalenza tra le due operazioni matematiche, nel testo si privilegerà la formula «*rozza*» della riduzione percentuale, in quanto maggiormente confacente con i fini della trattazione.

<sup>18</sup> Per una riflessione sul tema v. G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., pp. 67-79.

funzione svolta dal *quorum*. Pertanto, si provvederà per ogni articolo interessato a dare conto sinteticamente di tali aspetti da ultimo richiamati.

### 5.1. Art. 13, c. 2°, Reg. Cam.

L'articolo 13 del Regolamento della Camera disciplina la Conferenza dei presidenti di Gruppo<sup>19</sup>. In particolare, la novella regolamentare ha modificato il riferimento contenuto nel secondo comma al numero di deputati costitutivo delle componenti politiche interne al Gruppo misto – al fine del possibile invito del Presidente della Camera a partecipare alla Conferenza dei presidenti di Gruppo allorché lo richieda la straordinaria importanza della questione da esaminare – riducendolo da dieci a *sette*<sup>20</sup>. La logica di tale modifica è comprensibile ove la si legga congiuntamente a quella apportata all'art. 14, c. 5°, Reg. Cam., che disciplina, appunto, i requisiti per la costituzione delle componenti politiche in seno al Gruppo misto. In altri termini, la modifica all'art. 13, c. 2°, Reg. Cam. costituisce un automatico adattamento alla riduzione del numero espresso nell'articolo 14, c. 5°, Reg. Cam. per evidenti ragioni di coordinamento. Per la medesima ragione di coerenza sistematica, il *neo* introdotto art. 153-*quinques* rinvia l'entrata in vigore all'avvio della XX legislatura delle modifiche di entrambe le disposizioni testé citate.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 13	Art. 13
2. «[...] Il Presidente, ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda, può altresì invitare a partecipare un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del Gruppo misto alle quali appartengano almeno <b>dieci</b> deputati [...]».	2. «[...] Il Presidente, ove la straordinaria importanza della questione da esaminare lo richieda, può altresì invitare a partecipare un rappresentante per ciascuna delle componenti politiche del Gruppo misto alle quali appartengano almeno <b>sette</b> deputati [...]».

### 5.2. Art. 14, c. 1°, 2° e 5°, Reg. Cam.

L'articolo 14 apre il Capo III del Regolamento della Camera dedicato ai Gruppi parlamentari<sup>21</sup>. In tale articolo i commi interessati dalle modifiche in esame sono stati

<sup>19</sup> Sull'argomento rinviando solo alla manualistica più recente v. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Collana di diritto, Milano, 2019, pp. 165-167; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 114-115; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 315-316.

<sup>20</sup> L'origine dell'adattamento numerico in esame – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – deve rinvenirsi in A. C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, Doc. II, 22, disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 28 giugno 2021, 6. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/022/intero.pdf>

<sup>21</sup> Sui gruppi parlamentari senza alcuna pretesa di completezza v. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, Franco Angeli, Collana di diritto, Milano, 2019, 71-84; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 84-92; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, 304-315; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari: studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008.

rispettivamente il primo, il secondo ed il quinto. Nello specifico, il numero di deputati necessario a costituire un gruppo parlamentare previsto dal primo comma è stato modificato<sup>22</sup> da venti a *quattordici*<sup>23</sup>, attraverso una riduzione al rialzo del 30%, laddove un adattamento proporzionale (del -36,5%) avrebbe condotto a gruppi costituiti da minimo dodici membri (o tredici laddove si arrotondi per eccesso il risultato)<sup>24</sup>. Parallelamente, per adattare il riferimento contenuto nel secondo comma alla soglia minima per costituire un gruppo parlamentare – ai fini dell’applicazione della disciplina dei gruppi in deroga – si è passati dall’indicazione puntuale al numero cardinale alla tecnica del rinvio mobile al primo comma<sup>25</sup>. Allo stesso modo, il numero di deputati necessario per costituire una componente politica in seno al Gruppo misto disposto nel quinto comma è stato rimodulato secondo la medesima riduzione percentuale, portandolo da dieci a *sette*<sup>26</sup>. Ancora, la soglia – prevista dallo stesso comma – necessaria a formare la componente politica interna al Gruppo misto degli appartenenti alle minoranze linguistiche costituzionalmente tutelate viene portata da tre a *due* deputati, in accordanza con l’unica forma di riduzione che non conducesse alla mera unità<sup>27</sup>. Anche per le modifiche in esame, l’entrata in vigore è posticipata ad opera del nuovo articolo 153-*quinques* all’apertura della XX legislatura.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 14	Art. 14

<sup>22</sup> Per la tesi secondo cui la modifica della consistenza numerica dei gruppi non sia una conseguenza necessaria della riduzione del numero dei parlamentari v. G. L. CONTI, *Temeraria è l’inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., pp. 65-69 e 73-74. A. GIORGIS, *Intervento*, in Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all’indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 20 ottobre 2021, p. 7. Tale ricostruzione potrebbe trovare riprova nella circostanza che la formazione dei gruppi parlamentari nella XIX legislatura è avvenuta – a causa dell’inerzia della legislatura precedente – applicando l’art. 14 Reg. Cam. *ante* riforma senza problemi di sorta, grazie alla disciplina sui gruppi in deroga, a dispetto dei ranghi ridotti della Camera dei Deputati.

<sup>23</sup> L’origine dell’adattamento numerico in esame – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – deve rinvenirsi in A. C., on. Crippa e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, Doc. II, p. 24, disponibile all’indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 5 agosto 2021, 3. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/024/intero.pdf>

<sup>24</sup> Una simile riduzione proporzionale era stata avanzata in A. C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, Doc. II, 19, disponibile all’indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 6 maggio 2021, p. 4. Di seguito il link diretto al documento: <http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/002/019/intero.pdf>. Invece, la proposta di fissare il numero necessario a costituire un gruppo parlamentare alla Camera intorno a 15 deputati è stata avanzata in A. C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 22.

<sup>25</sup> L’impiego della tecnica del rinvio mobile – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – è stato dapprima proposto in A. C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 4.

<sup>26</sup> Per la proposta di una rigorosa diminuzione proporzionale a sei deputati (in forza dell’arrotondamento all’unità più prossima) v. A. C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., 4. Per una riduzione non proporzionale al rialzo (-20%) ad otto deputati v. A. C., on. Crippa e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., 3. Invece, per una riduzione non proporzionale al ribasso (-70%) a tre deputati v. A. C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 7.

<sup>27</sup> Tale adattamento numerico è stato introdotto per la prima volta dagli on. Baldelli e on. Fiano, *Testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori*, in A.C., res. som., disponibile all’indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 17 febbraio 2022, All. 1, p. 8. Di seguito il link diretto al documento: <https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=18&sezione=bollettini&tipoDoc=pdf&anno=2022&mese=02&giorno=17&file=leg.18.bol0743.data20220217.com15>

1. «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di <b>venti</b> deputati».	1. «Per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di <b>quattordici</b> deputati».
2. «L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con <b>meno di venti iscritti</b> [...]».	2. «L'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con <b>un numero di iscritti inferiore a quello previsto al comma 1</b> [...]».
5. «I deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno <b>dieci</b> deputati. [...] Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a <b>tre</b> , appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate».	5. «I deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno <b>sette</b> deputati [...] Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a <b>due</b> , appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate».

### 5.3. Art. 16, c. 3-ter, del Reg. Cam.

Il Capo IV (“Delle Giunte”) del Regolamento della Camera si apre con la disciplina della Giunta per il Regolamento<sup>28</sup> dettata dall’articolo 16. In particolare, ad essere modificato dalla riforma è stata la soglia numerica di venti deputati prevista dal comma 3-ter – necessaria per presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta allorquando quest’ultima abbia deliberato in maniera ritenuta non conforme ai principi e criteri direttivi approvati dall’Assemblea – riducendola a *quattordici*. Naturalmente, tale adeguamento numerico deve essere letto in *pendant* con quello dell’art. 14, c. 1°, sulla soglia di deputati necessario per la costituzione di un gruppo parlamentare (senza autorizzazione). Infatti, il Regolamento della Camera lega a doppio filo tale soglia all’ammontare di deputati di volta in volta richiesto per l’attivazione di una determinata facoltà procedurale, in modo che la sua attivazione sia prerogativa o di un gruppo di siffatta numerosità (esercitata per il tramite del proprio Presidente) o di un insieme di deputati di pari consistenza associati indipendentemente dall’appartenenza ad un gruppo<sup>29</sup>. Di conseguenza, la scelta effettuata a monte per la soglia

<sup>28</sup> Sul tema si rinvia alla manualistica di base: L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 108-110; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 317 e 704-706.

<sup>29</sup> Cfr. G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., p. 74, per il quale «[...] la riduzione del numero dei parlamentari, nella misura in cui si dovesse ridurre anche la soglia per costituire un gruppo parlamentare, renderebbe necessario adeguare il numero dei parlamentari che in associazione con altri

prevista dall'art. 14, c. 1°, si è imposta a cascata per ogni altra disposizione che lega, nei termini anzidetti, l'esercizio di un dato potere procedurale ad una analoga consistenza numerica<sup>30</sup>.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 16	Art. 16
3-ter. «[...] Nel caso in cui un Presidente di Gruppo o <b>venti</b> deputati esprimano dissenso sul modo in cui le deliberazioni dell'Assemblea sono state recepite, possono presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta nel senso da essi ritenuto conforme ai principi e criteri direttivi approvati. [...]».	3-ter. «[...] Nel caso in cui un presidente di Gruppo o <b>quattordici</b> deputati esprimano dissenso sul modo in cui le deliberazioni dell'Assemblea sono state recepite, possono presentare proposte interamente sostitutive del testo della Giunta nel senso da essi ritenuto conforme ai principi e criteri direttivi approvati. [...]».

#### 5.4. Art. 17, c. 1°, Reg. Cam.

L'articolo 17 del Regolamento della Camera disciplina la Giunta delle elezioni<sup>31</sup>. In questo caso le modifiche in esame hanno coinvolto il comma 1 che determina il numero di componenti della Giunta medesima, che da trenta sono passati a *venti*, attraverso una riduzione proporzionale al taglio del numero complessivo dei deputati (sia pure arrotondata per difetto)<sup>32</sup>. Anche per tale modifica l'art. 153-*quinques* ne ha posticipato l'entrata in vigore alla XX legislatura.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 17	Art. 17

parlamentari, ma al di fuori del gruppo di appartenenza, possono attivarsi per l'esercizio del potere comunque previsto in favore del gruppo. Nel primo caso, per individuare il numero di parlamentari che in alternativa al gruppo può avvalersi di una determinata facoltà, nel secondo caso per individuare la consistenza che i gruppi parlamentari devono possedere quando attivano una certa prerogativa».

<sup>30</sup> Ciò emerge con chiarezza anche dalla lettura delle proposte di modificazione regolamentare presentate in seno alla Giunta per il Regolamento nella XVIII legislatura che avanzavano degli adeguamenti diversi. Così in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., una volta optato per un adattamento proporzionale della soglia prevista dall'art. 14, c.1, che veniva fissata in  *tredici*  deputati, lo stesso viene ripetuto in maniera analoga in ogni altra disposizione regolamentare che lega l'esercizio di facoltà procedurali a tale soglia numerica. Analogamente, in A.C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., in cui la soglia prevista dall'art. 14, c.1, veniva adattata non proporzionalmente al rialzo in  *quindici*  deputati.

<sup>31</sup> Per un primo approccio all'argomento cfr. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., pp. 89-93; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 108-110. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 317-320.

<sup>32</sup> L'origine dell'adattamento numerico in esame – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – deve rinvenirsi in A.C., on. Crippa e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 5 e in A.C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 9. Invece, in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 5, si proponeva il passaggio da trenta a  *tredici*  deputati con una riduzione non proporzionale al ribasso di circa il – 56%.

1. « <i>La Giunta delle elezioni è composta di <b>trenta</b> deputati, nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. [...]</i> ».	1. <i>La Giunta delle elezioni è composta di <b>venti</b> deputati, nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. [...]</i> ».
--	---

#### 5.5. Art. 17-bis, c. 1°, Reg. Cam.

L'articolo 17-bis, comma 1, disciplina le proposte della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discendenti esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici. In tal caso, la regola generale dispone che essa s'intenda approvata, senza votazione assembleare, a meno che non vengano chieste nuove verifiche da un numero qualificato di deputati. In particolare, la riforma è intervenuta su tale dato aritmetico riducendo da venti a *quattordici* il *quorum* di deputati che può avvalersi di tale facoltà procedurale. Dunque, si noti come ci si trovi innanzi ad una ipotesi analoga a quella già analizzata con riferimento all'articolo 16, comma 3-ter, al quale, pertanto, si rinvia per le relative considerazioni.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 17-bis	Art. 17-bis
1. « <i>Qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, <b>venti</b> deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. [...]</i> ».	1. <i>Qualora una proposta della Giunta delle elezioni in materia di verifica dei poteri discenda esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non procede a votazioni e la proposta s'intende approvata, salvo che, prima della conclusione della discussione, <b>quattordici</b> deputati chiedano, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche. [...]</i> ».

#### 5.6. Art. 18, c.1° e 2-bis, Reg. Cam.

L'articolo 18 del Regolamento della Camera si occupa della Giunta per le autorizzazioni a procedere<sup>33</sup>. Innanzitutto, ad essere modificata è la composizione numerica dell'organo prevista dal comma 1 che passa da ventuno a *quindici* membri<sup>34</sup>. Anche nel caso in esame si è dato luogo ad un adattamento non proporzionale al rialzo (-30%) in luogo di un adeguamento proporzionale al taglio complessivo del consesso dei deputati (-36,5%), che

<sup>33</sup> Per un primo approccio all'argomento v. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 105-108; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 108-110. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 317-320.

<sup>34</sup> L'origine dell'adattamento numerico in esame — poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata — deve rinvenirsi in A.C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 10.

avrebbe richiesto una composizione di quattordici membri<sup>35</sup>. Peraltro, in forza dell'art. 153-*quinques* introdotto dalla medesima riforma, l'entrata in vigore della novella al comma 1 è disposta a partire dalla XX legislatura. Invece, già in vigore nel corso della XIX legislatura è la soppressione del comma 2-*bis* dell'articolo in esame<sup>36</sup>. In particolare, a differenza delle altre modifiche regolamentari, tale abrogazione non è stata determinata dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2020, ma soltanto occasionata. In altri termini, in luogo di provvedere all'adeguamento del *quorum* ivi previsto, si è provveduto ad espungere la disposizione dall'ordinamento in quanto non più applicabile, poiché collegata alle autorizzazioni a procedere<sup>37</sup> previste dall'articolo 68, secondo comma, della Costituzione prima della riforma costituzionale del 1993 che ha abrogato l'istituto. Peraltro, le corrispondenti disposizioni regolamentari relative alle autorizzazioni per sottoporre i parlamentari alle misure altrimenti limitative della libertà personale previste dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. erano già contenute nell'art. 18-*ter* Reg. Cam., cui è dedicato il prossimo paragrafo.

<i>Disposizione previgente</i>	<i>Disposizione in vigore</i>
Art. 18	Art. 18
1. « <i>La Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione è composta di ventuno deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i Gruppi parlamentari. [...]</i> ».	1. 1. <i>La Giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione è composta di quindici deputati nominati dal Presidente della Camera non appena costituiti i Gruppi parlamentari. [...]</i> ».
2- <i>bis</i> . « <i>Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, venti deputati possono formulare proposte motivate in difformità dalle conclusioni della Giunta. Qualora la Giunta abbia proposto la concessione dell'autorizzazione e non siano state formulate proposte diverse, l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi</i>	2- <i>bis</i> . (Abrogato).

<sup>35</sup> A tal proposito, mentre in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., non si prevedeva di rimaneggiare il numero di componenti della Giunta, in A.C., on. Crippa e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 5, il numero veniva portato da ventuno a sedici, con una variazione di circa il -24%.

<sup>36</sup> La proposta di abrogazione dell'art. 18, comma 2-*bis* – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – figura per la prima volta in on. Baldelli e on. Fiano, *Testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori*, cit., p. 15.

<sup>37</sup> Sulle autorizzazioni a procedere v. L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 62-64; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 132-137; G. CONSO — V. GREVI — M. BARGIS, *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, X ed., pp. 480-482. D. SIRACUSANO — A. GALATI — G. TRANCHINA — E. ZAPPALÀ — G. DI CHIARA — V. PATANÈ, *Le indagini preliminari e l'udienza preliminare*, in G. DI CHIARA — V. PATANÈ, F. SIRACUSANO, *Diritto Processuale Penale*, Giuffrè, 2018, pp. 433-437.



<i>senz'altro approvate le conclusioni della Giunta. L'Assemblea è sempre chiamata a deliberare sulle richieste di autorizzazione relative ai provvedimenti comunque coercitivi della libertà personale o domiciliare».</i>	
---	--

5.7. Art.18-ter, c. 6°, Reg. Cam.

Sempre in tema di autorizzazioni a procedere è la modifica dell'articolo 18-ter, comma 6, Reg. Cam., il quale disciplina la facoltà di formulare proposte in difformità dalle conclusioni della dell'apposita giunta, mediante la presentazione di ordini del giorno motivati. In particolare, in seguito alla riforma in esame tale garanzia è riconosciuta ove esercitata da un minimo di *quattordici* deputati – a fronte dei venti previsti in precedenza – ovvero da uno o più presidenti di gruppi che separatamente o congiuntamente esprimano la medesima consistenza numerica. Anche in questo caso la logica sottostante all'adeguamento risente del collegamento con la soglia espressa dall'articolo 14, comma 1, Reg. Cam. già espressa sotto al paragrafo dedicato all'articolo 16, comma 3-ter, cui si rinvia.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 18-ter	Art. 18-ter
6. «Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, <b>venti</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati».	6. «Fino alla conclusione della discussione in Assemblea, <b>quattordici</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati».

5.8. Art. 27, c. 2°, Reg. Cam.

Le modifiche intercorse all'articolo 27, comma 2, del Regolamento della Camera hanno inciso sul numero di deputati necessario per presentare una proposta di discussione o di deliberazione su una materia non iscritta all'ordine del giorno<sup>38</sup>, portandolo da trenta a *venti*. Conseguentemente, la stessa potrà essere avanzata anche da uno o più Presidenti di gruppo che separatamente o congiuntamente esprimano tale consistenza numerica. In questo caso, la logica sottostante alla scelta di una riduzione proporzionale al taglio complessivo dei parlamentari (sia pure in forza di un arrotondamento per difetto) è analoga a quella già scandagliata allorché ci si è occupati dell'art. 17, comma 1, Reg. Cam.

<sup>38</sup> Cfr. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 386-388.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 27	Art. 27
2. «In Assemblea, per discutere o deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno, è necessaria una deliberazione con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi e a maggioranza dei tre quarti dei votanti. La proposta relativa può essere presentata da <b>trenta</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, soltanto all'inizio della seduta o quando si stia per passare ad altro punto dell'ordine del giorno o quando la discussione sia stata sospesa».	2. «In Assemblea, per discutere o deliberare su materie che non siano all'ordine del giorno, è necessaria una deliberazione con votazione palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi e a maggioranza dei tre quarti dei votanti. La proposta relativa può essere presentata da <b>venti</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, soltanto all'inizio della seduta o quando si stia per passare ad altro punto dell'ordine del giorno o quando la discussione sia stata sospesa».

#### 5.9. Art. 40, c. 1°, Reg. Cam.

La riforma in esame ha inciso sull'articolo 40, comma 1, del Regolamento della Camera modificando il numero di deputati in Assemblea necessario per la presentazione di una questione pregiudiziale o di una questione sospensiva dopo che sia iniziata la discussione<sup>39</sup>. Pertanto, a tal fine non saranno più necessari dieci deputati in Assemblea, ma *sette*, sempre congiuntamente ai tre deputati in Commissione in sede legislativa, il cui ammontare resta invariato. Appare interessante riscontrare come la soglia numerica in esame, più volte ricorrente nel Regolamento della Camera, è di pari valore a quella richiesta dall'articolo 14, comma 5, Reg. Cam., per la formazione di una componente politica in seno al Gruppo misto. Tale circostanza non è casuale, bensì il frutto della volontà di consentire l'esercizio di tale facoltà procedurale ad un numero di deputati non inferiore a quello costitutivo di una componente politica del gruppo misto, essendosi ritenuto, allo stesso tempo, di sottrarla alla più alta soglia prevista dall'articolo 14, comma 1, per la costituzione di un gruppo parlamentare, richiamata per l'attivazione di altri poteri procedurali.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 40	Art. 40
1. «La questione pregiudiziale [...] e la questione sospensiva [...] possono essere proposte da un singolo deputato prima che abbia	1. «La questione pregiudiziale [...] e la questione sospensiva [...] possono essere proposte da un singolo deputato prima che abbia inizio la discussione stessa. Quando, però, questa sia già

<sup>39</sup> Cfr. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 544-546.

<i>inizio la discussione stessa. Quando, però, questa sia già iniziata, le proposte devono essere sottoscritte da <b>dieci</b> deputati in Assemblea e da tre in Commissione in sede legislativa».</i>	<i>iniziata, le proposte devono essere sottoscritte da <b>sette</b> deputati in Assemblea e da tre in Commissione in sede legislativa».</i>
--	---

5.10. Art. 46, c. 4°, del Reg. Cam.

L'articolo 46 apre il Capo IX ("Del numero legale e della deliberazioni")<sup>40</sup> del Regolamento della Camera. Nello specifico la riforma in esame ha inciso sul numero di deputati che in Assemblea o in Commissione può richiedere la verifica del numero legale alla Presidenza allorché si stia per procedere ad una votazione per alzata di mano. Antecedentemente alla novella tale facoltà era riconosciuta a venti deputati in Assemblea e quattro in Commissione. Invece, secondo il testo attualmente in vigore la richiesta di verifica del numero legale può essere avanzata da *quattordici* deputati in Assemblea e da *tre* in Commissione<sup>41</sup>. Si noti come la rideterminazione della soglia necessaria per la richiesta di verifica del numero legale in Assemblea è stata ancorata, come nei casi precedentemente riscontrati, all'analoga riduzione del numero di deputati previsto dall'articolo 14, comma 1, Reg. Cam. per la formazione di un gruppo parlamentare senza autorizzazione; mentre per la rimodulazione del *quorum* previsto per l'esercizio dell'analoga facoltà in Commissione si è provveduto ad una riduzione proporzionale arrotondata all'unità più vicina. Evidentemente, in quest'ultimo caso si è scelto di non operare un adattamento aritmetico che fosse maggiore o uguale al -50% per non attribuire tale potere a due o addirittura ad un solo deputato.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 46	Art. 46
4. «La Presidenza non è obbligata a verificare se l'Assemblea o la Commissione sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia richiesto rispettivamente da <b>venti</b> o <b>quattro</b> deputati e l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano».	4. «La Presidenza non è obbligata a verificare se l'Assemblea o la Commissione sia, oppure no, in numero legale per deliberare, se non quando ciò sia richiesto rispettivamente da <b>quattordici</b> o <b>tre</b> deputati e l'Assemblea o la Commissione stia per procedere ad una votazione per alzata di mano».

<sup>40</sup> Si rinvia ancora una volta a A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., pp. 186-190; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 128-129. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 544-546.

<sup>41</sup> L'adeguamento da quattro a *tre* deputati per la richiesta di verifica del numero legale in Commissione – poi adottato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – ha rappresentato una soluzione essenzialmente condivisa in seno alla Giunta per il regolamento, in quanto presente in termini analoghi sia in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., pp. 6-7, sia in A.C., on. Crippa e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 8. Invece, tale adattamento non figura in A.C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit.

5.11. Art. 51, c. 2°, Reg. Cam.

L'articolo 51 del regolamento della Camera – inserito nel Capo X (“*Delle votazioni*”) – dopo aver previsto nel primo comma la regola del voto per alzata di mano in Assemblea ed in Commissione, disciplina nel secondo comma le modalità di richiesta della votazione nominale e di quella per scrutinio segreto<sup>42</sup>. In particolare, la riforma in oggetto è intervenuta sull'ammontare di deputati necessario per la presentazione delle rispettive richieste. Per quanto attiene alla richiesta di votazione nominale, il numero di deputati necessario alla sua presentazione è passato in Assemblea da venti a *quattordici*, mentre in Commissione da quattro a *tre*. Invece, la richiesta di votazione per scrutinio segreto in Assemblea potrà essere avanzata da *venti* deputati, in luogo dei precedenti trenta. Conseguentemente, allorché la richiesta di votazione nominale o per scrutinio segreto voglia essere presentata da uno o più presidenti di Gruppi, questi ultimi dovranno avere una consistenza numerica almeno pari ai nuovi *quorum* espressi dalla disposizione testé esaminata.

Ancora una volta le logiche degli adeguamenti in esame chiamano in causa quanto già riscontrato precedentemente con riferimento ad altre disposizioni regolamentari. Così, l'adattamento del numero di deputati funzionale alla richiesta di votazione nominale in Assemblea è legato alla modifica del *quorum* previsto dall'art. 14, c. 1°, Reg. Cam., mentre per ciò che attiene alla rimodulazione della soglia prevista per l'esercizio dell'analoga facoltà in Commissione si rinvia a quanto detto nel paragrafo che precede. Parimenti, con riferimento alla soglia disposta per la richiesta di votazione per scrutinio segreto la riduzione è stata proporzionale al taglio complessivo del numero di deputati in coerenza con quanto già visto per l'analoga cifra prevista dagli articoli 17, comma 1, e 27, comma 2.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 51	Art. 51
2. «La votazione nominale può essere richiesta in Assemblea da <b>venti</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica; in Commissione da <b>quattro</b> deputati o da uno o più rappresentanti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella medesima Commissione. La votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da <b>trenta</b>	2. «La votazione nominale può essere richiesta in Assemblea da <b>quattordici</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica; in Commissione da <b>tre</b> deputati o da uno o più rappresentanti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica nella medesima Commissione. La votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da <b>venti</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica».

<sup>42</sup> Sui sistemi di votazione cfr. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., pp. 194-199; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 130-135. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 365-371.

<i>deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica».</i>	
--	--

5.12. Art. 63, c. 3°, Reg. Cam.

L'articolo 63 del Regolamento della Camera apre il Capo XI in materia di pubblicità dei lavori. Nello specifico, le modifiche in analisi hanno riguardato il numero di deputati che in forza del comma 3 può richiedere – alternativamente al Governo o al presidente di Gruppo – che l'Assemblea deliberi di riunirsi in seduta segreta, portandolo da dieci a *sette*. La logica sottostante a tale riduzione, come già sostenuto con riferimento all'articolo 40, comma 1, deve rinvenirsi all'ancoraggio di tale facoltà procedimentale alla soglia prevista dall'articolo 14, comma 5, per la formazione di un gruppo politico in seno al Gruppo misto.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 63	Art. 63
3. «Su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo o di <b>dieci</b> deputati, l'Assemblea può deliberare di riunirsi in seduta segreta».	3. «Su richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, o di <b>sette</b> deputati, l'Assemblea può deliberare di riunirsi in seduta segreta».

5.13. Art. 69, c. 1°, Reg. Cam.

L'art. 69 del Regolamento della Camera – collocato in seno al Capo XV (“*Della presentazione e trasmissione dei progetti di legge*”) – disciplina la dichiarazione d'urgenza di un progetto di legge<sup>43</sup>. In particolare, in seguito alla modifica del Regolamento della Camera del 2022 tale dichiarazione potrà aver luogo alternativamente dietro richiesta del Governo, di un Presidente di gruppo oppure di *sette* deputati, laddove precedentemente la stessa poteva essere avanzata da dieci. Pertanto, vale *mutatis mutandis* quanto appena sostenuto riguardo l'articolo 63, comma 3.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 63	Art. 63
1. «All'atto della presentazione di un progetto di legge, o anche successivamente, il Governo, un presidente di Gruppo o <b>dieci</b> deputati possono chiedere che ne sia dichiarata l'urgenza.».	3. «All'atto della presentazione di un progetto di legge, o anche successivamente, il Governo, un presidente di Gruppo o <b>sette</b> deputati possono chiedere che ne sia dichiarata l'urgenza.».

5.14. Art. 72, c. 1°, Reg. Cam.

<sup>43</sup> Cfr. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 506-507.

L'articolo 72 del Regolamento della Camera apre il Capo XVI dedicato all'esame in sede referente. La riforma del 2022 è intervenuta sul secondo periodo del comma 1 che disponeva le modalità attraverso le quali fosse possibile proporre un'assegnazione<sup>44</sup> ad una Commissione diversa da quella effettuata dal Presidente della Camera ai sensi del primo periodo dello stesso comma. Nello specifico, tale facoltà era riconosciuta ad un presidente di Gruppo o a dieci deputati entro i due giorni successivi alla notizia dell'assegnazione. Ebbene, in luogo di rideterminare il *quorum* di dieci deputati ivi previsto, si è provveduto ad abrogare il secondo periodo summenzionato in ragione della sua desuetudine<sup>45</sup>. Conseguentemente, come si avrà modo di vedere nel prosieguo del discorso, si è provveduti ad abrogare anche il secondo periodo dell'art. 96-*bis*, comma 1, stante il riferimento alla proposta di diversa assegnazione di cui è qui in discorso l'abrogazione.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 72	Art. 72
1. « <i>Il Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti per materia i progetti di legge sui quali esse devono riferire all'Assemblea, e ne dà notizia in Aula. Se nei due giorni successivi all'annuncio un presidente di Gruppo o dieci deputati propongono una diversa assegnazione, il Presidente iscrive la questione all'ordine del giorno e l'Assemblea, sentiti un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano</i> ».	1. « <i>Il Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti per materia i progetti di legge sui quali esse devono riferire all'Assemblea, e ne dà notizia in Aula</i> ».

#### 5.15. Art. 79, c. 6°, Reg. Cam.

L'articolo 79 rappresenta una delle disposizioni del Capo XVI del Regolamento della Camera che concorre a disciplinare la procedura in sede referente<sup>46</sup>. Le modifiche regolamentari del 2022 hanno inciso sul comma 6 nella parte in cui stabilisce il numero di componenti della Commissione necessario a richiedere l'attivazione delle procedure istruttorie richiamate nel precedente comma 4, riducendolo da quattro a *tre* deputati. Per ciò

<sup>44</sup> Sull'assegnazione dei progetti di legge cfr. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 507-509.

<sup>45</sup> Si veda a tal proposito A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, All. 1, p. 17. La proposta di abrogazione dell'art. 72, c. 1, secondo periodo, – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – figura per la prima volta in on. Baldelli e on Fiano, *Testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori*, cit., p. 15.

<sup>46</sup> Per approfondire v. L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 191-196; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 523-538;

che concerne la logica sottostante a tale adeguamento valga quanto a suo tempo detto con riferimento all'articolo 46, comma 4, Reg. Cam.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 79	Art. 79
6. «Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno <b>quattro</b> componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa».	6. «Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno <b>tre</b> componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa».

5.16. Art. 83, c. 2° e 4°, Reg. Cam.

L'articolo 83 costituisce una delle disposizioni del Capo XVII del Regolamento della Camera che regola l'esame in Assemblea<sup>47</sup>. Specificatamente, ad essere modificati dalla riforma regolamentare del 2022 sono stati due commi dell'articolo in esame: il secondo ed il quarto. Per ciò che concerne il comma 2, la novella ha provveduto ad operare un adeguamento del numero di deputati necessario per richiedere ulteriori iscrizioni a parlare (rispetto a quelle previste dal comma 1), portandolo da venti a *quattordici*, coordinatamente con la riduzione dell'articolo 14, comma 1, Reg. Cam. Conseguentemente, allorquando la richiesta provenga (sempre ai sensi del comma 2) da uno o più presidenti di Gruppi, questi ultimi, separatamente o congiuntamente, dovranno possedere tale rinnovata consistenza numerica di *quattordici* deputati. Invece, il comma 4 dell'articolo esaminato è stato soppresso, in ragione della sua totale disapplicazione da parte dell'organo assembleare<sup>48</sup>. Dunque, anche in tale ipotesi, in luogo di procedere all'adeguamento numerico che sarebbe stato richiesto, si è colta l'occasione per espungere dall'ordinamento una disposizione desueta.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
-------------------------	------------------------

<sup>47</sup> Ampiamente sul tema v. L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 197-202; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pp. 539-592.

<sup>48</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, All. 1, pp. 17-18. La proposta di abrogazione dell'art. 83, comma 4, – poi transitato nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – figura per la prima volta in on. Baldelli e on Fiano, *Testo di riforma del Regolamento della Camera predisposto dai relatori*, cit., 15. Invece, in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., se ne prevede una riduzione proporzionale arrotondata all'unità più prossima, portando il numero di deputati da dieci a sei.

Art. 83	Art. 83
2. «Quando <b>venti</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica ne avanzano specifica richiesta, sono consentite ulteriori iscrizioni a parlare, ferme restando le disposizioni degli articoli 36, 44 e 50. [...]».	2. «Quando <b>quattordici</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica ne avanzano specifica richiesta, sono consentite ulteriori iscrizioni a parlare, ferme restando le disposizioni degli articoli 36, 44 e 50. [...]».
4. «Il <b>calendario può prevedere che la discussione del progetto di legge sia fatta per ciascuna parte o per ciascun titolo. In assenza di tale previsione il Governo, un presidente di Gruppo o dieci deputati, nonché ciascun relatore o il deputato proponente, possono chiedere preliminarmente che la discussione del progetto sia fatta per ciascuna parte o per ciascun titolo. Su tale richiesta la Camera, sentiti un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano</b> ».	4. <b>(Abrogato)</b> .

5.17. Art. 86, c. 5° e 8°, Reg. Cam.

Come l'articolo precedentemente analizzato, anche l'art. 86 del Regolamento della Camera concorre a regolare l'esame in Assemblea. Innanzitutto, ad essere stato modificato dalla riforma in analisi è il secondo periodo del comma 5, che prevede la garanzia procedurale per una certa minoranza di deputati – o per uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, siano rappresentativi di tale consistenza numerica – di presentare subemendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, entro il termine stabilito dal Presidente. Tale facoltà, precedentemente accordata a trenta deputati, è ora riconosciuta al più esiguo numero di *venti*, secondo la logica della riduzione proporzionale al taglio complessivo del numero dei parlamentari a suo tempo esaminata con riferimento all'articolo 17, comma 1. Inoltre, la novella è intervenuta sul secondo periodo del comma 8, abbassando da venti a *quattordici* il numero di deputati che – alternativamente ad un presidente di Gruppo – può fare proprio un emendamento ritirato dal proponente, ancora una volta nel rispetto del coordinamento (non scritto) con la soglia disciplinata dall'articolo 14, comma 1, Reg. Cam.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
-------------------------	------------------------



Art. 86	Art. 86
5. «[...] <b>Trenta</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono presentare subemendamenti a ciascuno di tali emendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, nel termine stabilito dal Presidente. [...]».	5. «[...] <b>Venti</b> deputati o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica possono presentare subemendamenti a ciascuno di tali emendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, nel termine stabilito dal Presidente. [...]».
8. [...] «Un emendamento ritirato dal proponente può essere fatto proprio soltanto da <b>venti</b> deputati o da un presidente di Gruppo».	8. [...] «Un emendamento ritirato dal proponente può essere fatto proprio soltanto da <b>quattordici</b> deputati o da un presidente di Gruppo».

5.18. Art. 92, c. 3°, Reg. Cam.

L'articolo 92 apre il Capo XVIII del Regolamento della Camera sull'esame nelle commissioni in sede legislativa<sup>49</sup>. L'intervento riformatore del 2022 è intervenuto sul comma 3 che detta la procedura di assegnazione dei progetti di legge in sede legislativa durante i periodi di aggiornamento. Nello specifico, in detti periodi il Presidente comunica ai singoli deputati la proposta di assegnazione almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente, a meno che il Governo, un presidente di Gruppo oppure un certo numero di deputati non si oppongano, determinandone così l'iscrizione all'ordine del giorno della prima seduta di Assemblea. Ebbene, antecedentemente alla novella regolamentare l'ammontare di deputati necessario a presentare l'opposizione era individuato nel numero di dieci, che in seguito ad una riduzione di un terzo è stato individuato in *sette*. Per ciò che concerne la logica fondativa dell'adeguamento numerico di pertinenza del presente paragrafo ci si riporta a quanto precedentemente sostenuto per l'articolo 40, comma 1.

Testo previgente	Testo in vigore
Art. 92	Art. 92
3. «Durante i periodi di aggiornamento il Presidente della Camera comunica ai singoli deputati la proposta di assegnazione di provvedimenti in sede legislativa, almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente. Se	3. «Durante i periodi di aggiornamento il Presidente della Camera comunica ai singoli deputati la proposta di assegnazione di provvedimenti in sede legislativa, almeno otto giorni prima della data di convocazione della Commissione competente. Se entro tale data il Governo, un presidente di Gruppo o <b>sette</b> deputati si oppongono, la proposta di assegnazione è iscritta

<sup>49</sup> A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., pp. 238-244; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 203-205; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 593-600.

<i>entro tale data il Governo, un presidente di Gruppo o dieci deputati si oppongono, la proposta di assegnazione è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea ai fini del comma 1».</i>	<i>all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea ai fini del comma 1».</i>
--	--

5.19. *Art. 96-bis, c. 1° e 3°, Reg. Cam.*

L'art. 96-bis compone individualmente il Capo XIX-bis, introdotto con la riforma del Regolamento della Camera del 14 novembre 1981 e dedicato al procedimento speciale di conversione dei decreti-legge<sup>50</sup>. Le modifiche regolamentari del 2022 hanno novellato l'articolo in questione sotto un duplice profilo. In primo luogo, come già anticipato, si è provveduto ad espungere il secondo periodo del comma 1, in ragione del riferimento alla proposta di diversa assegnazione che veniva disciplinata dall'art. 72, comma 1, secondo periodo. In altri termini, essendo stata abrogata tale ultima disposizione è parso opportuno, per ragioni di coordinamento, procedere alla contestuale abrogazione della disposizione in oggetto<sup>51</sup>. In secondo luogo, ad essere modificato è il numero di deputati, previsto dal comma 3 dell'articolo cui è dedicato il presente paragrafo, che può presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del disegno di legge di conversione (ovvero del relativo decreto-legge) entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera dello stesso. Nello specifico, la modifica menzionata ha portato il numero di deputati necessario all'attivazione di tale facoltà procedurale da venti a *quattordici*, in parallelo con quanto avvenuto per la soglia prevista dall'articolo 14, comma 1, Reg. Cam.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
<i>Art. 96-bis</i>	<i>Art. 96-bis</i>
<i>1. «Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo</i>	<i>1. «Il Presidente della Camera assegna i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne dà notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva, da convocarsi anche appositamente nel termine di cinque giorni dalla presentazione, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione. I disegni di legge di cui al presente articolo sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di</i>

<sup>50</sup> Cfr. L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit. pp. 211-213. V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 635-646.

<sup>51</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, All. 1, p.18.

<p>comma dell'articolo 77 della Costituzione. <b>La proposta di diversa assegnazione, ai sensi del comma 1 dell'articolo 72, deve essere formulata all'atto dell'annuncio dell'assegnazione e l'Assemblea delibera per alzata di mano, sentiti un oratore contro e uno a favore per non più di cinque minuti ciascuno.</b> I disegni di legge di cui al presente articolo sono altresì assegnati al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-bis, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione».</p>	<p>cui all'articolo 16 -bis, che, nel termine di cinque giorni, esprime parere alle Commissioni competenti, anche proponendo la soppressione delle disposizioni del decreto-legge che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla vigente legislazione».</p>
<p>3. «Entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un presidente di Gruppo o <b>venti</b> deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto-legge. [...]».</p>	<p>3. «Entro il quinto giorno dall'annuncio all'Assemblea della presentazione o della trasmissione alla Camera del disegno di legge di conversione, un presidente di Gruppo o <b>quattordici</b> deputati possono presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto di esso o del relativo decreto-legge [...]».</p>

#### 5.20. Art. 110, c. 1°, Reg. Cam.

L'articolo 110 in esame è posto in apertura del Capo XXVI del Regolamento della Camera in tema di mozioni e risoluzioni<sup>52</sup>. In particolare, ad essere stato oggetto di modifica è il *quorum* necessario ad un gruppo di deputati per la presentazione di una mozione, che da dieci passa a *sette* attraverso una riduzione del 30% in coordinamento con l'adattamento della soglia disciplinata dall'articolo 14, comma 5.

<sup>52</sup> In argomento v. A. MANNINO — S. CURRERI, *Diritto Parlamentare*, cit., pp. 312-319; L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 167-171; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 785-802.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 110	Art. 110
1. «Un presidente di Gruppo o <b>dieci</b> deputati possono presentare una mozione al fine di promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento».	1. «Un presidente di Gruppo o <b>sette</b> deputati possono presentare una mozione al fine di promuovere una deliberazione dell'Assemblea su un determinato argomento».

5.21. Art. 111, c. 2°, Reg. Cam.

Sempre in tema di mozioni è la modifica che ha interessato l'articolo 111, comma 2, del Regolamento della Camera, il quale prevedeva una disposizione simile a quanto previsto dal già esaminato art. 86, comma 8. Nello specifico, il comma in questione disponeva che nel caso di mozione ritirata dal proponente, la stessa dovesse essere, cionondimeno, discussa e votata allorché richiesto da un presidente di gruppo o dieci deputati. Tuttavia, in luogo di procedere all'adattamento del numero di deputati necessario a presentare la richiesta di discussione e votazione della mozione ritirata, si è dato luogo all'abrogazione dell'intero comma in ragione della sua desuetudine<sup>53</sup>.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 111	Art. 111
2. « <b>Quando chi ha proposto la mozione vi rinunzi, essa deve essere egualmente discussa e votata se lo richiedano un presidente di Gruppo o dieci deputati</b> ».	2. (Abrogato).

5.22. Art. 114, c. 1° e 2°, Reg. Cam.

L'articolo 114 del Regolamento della Camera disciplina le modalità di presentazione degli emendamenti alle mozioni. Secondo la regola generale espressa dalla prima parte del comma 1 dell'articolo in esame, gli emendamenti devono essere presentati in forma scritta almeno ventiquattro ore prima della discussione della mozione alla quale si riferiscono. Tuttavia, la seconda parte del medesimo comma stabilisce una deroga riconoscendo la possibilità di una loro presentazione anche lo stesso giorno della discussione, purché ciò avvenga un'ora prima dell'inizio della seduta. La condizione per tale presentazione *in limine* era che l'emendamento fosse sottoscritto da venti deputati oppure da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultassero di almeno pari consistenza numerica. Tuttavia,

<sup>53</sup> A.C., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 15 novembre 2022, All. 1, p. 19. L'origine dell'abrogazione in esame – poi transitata nella proposta di modificazione del Regolamento definitivamente approvata – deve rinvenirsi in A.C., on. Giorgis e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 20. Invece, in A.C., on. Baldelli e altri, *Proposta di modificazione al regolamento*, cit., p. 10, se ne prevedeva l'adeguamento numerico modificando il numero di deputati da dieci a sei.

in seguito alla riforma del Regolamento della Camera del 2022 la soglia di firme necessaria è stata ridotta del 30%, portandola così sulle *quattordici* sottoscrizioni, analogamente con quanto effettuato per l'articolo 14, comma 1, Reg. Cam. La stessa modifica è stata implementata con riferimento al comma successivo, il quale pone le medesime condizioni per la presentazione di emendamenti ad emendamenti di una mozione nella stessa seduta.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
Art. 114	Art. 114
1. « <i>Gli emendamenti, anche aggiuntivi, devono di regola essere presentati per iscritto almeno ventiquattro ore prima della discussione della mozione alla quale si riferiscono; se sono firmati da <b>venti</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, possono essere presentati anche il giorno stesso della discussione, purché la presentazione avvenga almeno un'ora prima dell'inizio della seduta.</i> »	1. « <i>Gli emendamenti, anche aggiuntivi, devono di regola essere presentati per iscritto almeno ventiquattro ore prima della discussione della mozione alla quale si riferiscono; se sono firmati da <b>quattordici</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica, possono essere presentati anche il giorno stesso della discussione, purché la presentazione avvenga almeno un'ora prima dell'inizio della seduta.</i> »
2. « <i>Gli emendamenti ad emendamenti possono essere presentati nella stessa seduta sempre che siano firmati da <b>venti</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.</i> »	2. « <i>Gli emendamenti ad emendamenti possono essere presentati nella stessa seduta sempre che siano firmati da <b>quattordici</b> deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.</i> »

### 5.23. Art. 138-bis, c. 1°, Reg. Cam.

L'articolo 138-*bis* del Regolamento della Camera definisce le modalità attraverso le quali è ammissibile la presentazione delle interpellanze urgenti<sup>54</sup>. Le modifiche regolamentari del 2022 hanno adattato il numero di deputati necessario alla presentazione di dette interpellanze proporzionalmente al taglio complessivo di parlamentari, rimodulandolo da trenta a *venti* e lasciando, al contempo, inalterata l'analoga facoltà riconosciuta ai presidenti dei gruppi parlamentari.

<sup>54</sup> Cfr. L. GIANNITI — N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., pp. 162-163; V. DI CIOLO — L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 777.

<i>Testo previgente</i>	<i>Testo in vigore</i>
<i>Art. 138-bis</i>	<i>Art. 138-bis</i>
1. « <i>I presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi, ovvero un numero di deputati non inferiore a <b>trenta</b> possono presentare interpellanze urgenti. [...]</i> ».	1. « <i>I presidenti dei Gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi Gruppi, ovvero un numero di deputati non inferiore a <b>venti</b> possono presentare interpellanze urgenti [...]</i> ».

#### 5.24. *L'introduzione dell'art. 153-quinques Reg. Cam.*

La previsione di una disposizione che regolasse l'entrata in vigore della Riforma del Regolamento della Camera dei Deputati di adattamento alla ridotta compagine dei parlamentari dovuta al taglio operato dalla legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 figurava già nel testo-base elaborato dai relatori on. Baldelli e on. Fiano<sup>55</sup>. Tuttavia, nelle prime intenzioni dei relatori tale disposizione (art. 153-*quinques*) avrebbe dovuto limitarsi ad allineare l'entrata in vigore delle modifiche del Regolamento della Camera con quella prevista per la legge costituzionale n. 1/2020. L'unica eccezione era rappresentata dalla novella all'art. 12, comma 6<sup>56</sup>, della quale si prevedeva, infatti, l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, com'è noto – in ragione delle varie circostanze di cui si è già dato conto nel precedente capitolo – la riforma del Regolamento della Camera è stata portata a termine solo nel corso della XIX legislatura ovvero successivamente a quando l'articolo 4 della legge costituzionale n. 1/2022 aveva disposto l'entrata in vigore delle modifiche agli artt. 56 e 57 della Costituzione<sup>57</sup>. Pertanto, quanto in precedenza previsto dal testo-base della Giunta circa l'entrata in vigore della riforma necessitava di essere riadattato nel senso di disporre l'immediata efficacia delle modifiche regolamentari. Conseguentemente, l'art. 153-*quinques*<sup>58</sup> nella sua formulazione definitivamente approvata ha disposto l'entrata in vigore delle modifiche in questione per il 1° gennaio 2023. Allo stesso tempo, è stata rinviata al decorrere della XX legislatura l'entrata in vigore delle modifiche agli articoli 13, comma 2, 14, commi 1, 2 e 5, 17, comma 1, e 18,

<sup>55</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, p. 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>56</sup> Attualmente il testo della disposizione recita: «Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi». Invece, il testo-base degli on. Baldelli e on. Fiano prevedeva di aggiungervi il seguente periodo: «I componenti degli organi sono nominati all'inizio della legislatura, nei termini stabiliti dal regolamento di cui al primo periodo, tra i deputati ed esercitano le loro funzioni fino alla nomina dei nuovi componenti nella legislatura successiva, salve le sopravvenute situazioni di incompatibilità disciplinate dallo stesso regolamento di cui al primo periodo».

<sup>57</sup> Così l'art. 4 della legge citata: «Le disposizioni di cui agli articoli 56 e 57 della Costituzione, come modificati dagli articoli 1 e 2 della presente legge costituzionale, si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore».

<sup>58</sup> Di seguito il testo dell'articolo: «Le modifiche al Regolamento approvate dalla Camera il 30 novembre 2022 entrano in vigore il 1° gennaio 2023, ad eccezione delle modifiche agli articoli 13, comma 2, 14, commi 1, 2 e 5, 17, comma 1, e 18, comma 1, che entrano in vigore a decorrere dalla XX legislatura».

comma 1. Tale differimento è stato determinato dalla circostanza che delle norme in questione è stata necessaria l'applicazione – nella loro versione *ante* riforma – ad avvio della XIX legislatura, poiché dispongono *quorum* funzionali alla costituzione degli organi parlamentari<sup>59</sup>. Così, l'articolo 14 che individua al comma 1 il numero di deputati necessario alla formazione di un gruppo – ripreso dal successivo secondo comma per dettare la disciplina in materia di gruppi in deroga – ed al 5 la soglia per la costituzione di una componente politica in seno al Gruppo misto. Soglia, giustappunto, ripresa dal precedente articolo 13, comma 2, che prevede la possibilità per il Presidente della Camera di invitare alla Conferenza dei capigruppo i rappresentanti di tali componenti politiche. Infine, gli artt. 17, comma 1, e 18, comma 1, determinano il numero di componenti rispettivamente della Giunta delle elezioni e di quella per le autorizzazioni *ex* articolo 68 Costituzione<sup>60</sup>. Tuttavia, se tale differimento dell'entrata in vigore appare giustificata per gli articoli 17, comma 1, e 18, comma 1, dalla circostanza che di tali disposizioni non potrà che farsi utile applicazione solo a partire dalla XX legislatura, poiché le due Giunte da esse contemplate sono state costituite ad avvio della XIX – e quindi prima che la riforma regolamentare venisse varata – lo stesso discorso non può dirsi per gli articoli 13, comma 2, e 14, commi 1 e 5. Di conseguenza, ove le circostanze politiche necessitassero la costituzione di un nuovo gruppo parlamentare o di una nuova componente politica in seno al gruppo misto, ciò sarebbe possibile solo applicando le più alte soglie di deputati previste dalla previgente formulazione regolamentare, a dispetto della ridotta compagine complessiva del consesso assembleare.

## 6. Osservazioni di sintesi

La prima *tranche* di modifiche del Regolamento della Camera, in linea con la logica del c.d. *doppio binario* è intervenuta secondo un approccio *minimalista* a rimodulare i soli *quorum* di deputati espressi in numeri cardinali necessari per l'attivazione di procedure e per costituire gli organi interni. La modalità di adeguamento aritmetica dei *quorum* prescelta è stata di tipo *misto*, combinando riduzioni proporzionali alla variazione percentuale del numero complessivo di deputati (-36,5%) a diminuzioni al rialzo (-30%). La *ratio* sottesa a tale scelta non si è basata né su un ragionamento complessivo che ruotasse intorno ad una certa idea del rapporto tra numeri, funzioni e rappresentanza delle assemblee elettive, né sul ruolo che gli istituti coinvolti giocano nella dialettica maggioranza-minoranze. Al contrario, il principale criterio di rideterminazione dei valori numerici presenti nel Regolamento della Camera è stato quello della sintesi politica. La dimostrazione di quanto appena affermato è cristallizzata nel testo redatto dagli on. Baldelli e on. Fiano su cui si è basata la proposta di modifica del Regolamento della Giunta per il Regolamento, poi approvata dalla Camera il 30 novembre 2022. Infatti, come emerge dai lavori della Giunta<sup>61</sup>, il testo base è il frutto di un lavoro di sintesi svolto a partire da tre testi di proposte di modifica del Regolamento (nn. 19,

---

<sup>59</sup> A.C. On. Fornaro e On. Iezzi, Giunta per il regolamento, *Proposta di modificazione al Regolamento*, disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 23 novembre 2022, p. 2. Di seguito il link diretto: <https://documenti.camera.it/dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/002/005/INTERO.pdf>

<sup>60</sup> In particolare, con il differimento dell'entrata in vigore di queste due disposizioni si è evitato di dover sciogliere l'eventuale nodo interpretativo circa la necessità di dover ridurre il numero dei componenti delle Giunte da esse contemplate, in seguito alla loro costituzione.

<sup>61</sup> A.C., Giunta per il regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.camera.it](http://www.camera.it), 17 febbraio 2022.

Baldelli<sup>62</sup> ed altri, 22, Giorgis<sup>63</sup> ed altri e 24, Crippa e altri<sup>64</sup>) aventi tutti per contenuto gli adeguamenti regolamentari conseguenti alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, ma caratterizzati da assunti di partenza diversi. Tale sintesi si è tradotta in un approccio di adeguamento dei *quorum* espressi nel Regolamento della Camera non calibrato sul ruolo del singolo numero cardinale nel quadro generale del funzionamento dell'istituto in cui si trova inserito. Invece, esso risulta incentrato sull'operare una riduzione omogenea delle medesime cifre. Così, per fare un esempio tutte le norme che prevedono prerogative che precedentemente potevano essere esercitate da dieci deputati sono ora appannaggio di *sette*, senza distinzione di sorta. A ben vedere, un simile adattamento sequenziale appare legato alla circostanza che l'esercizio di gran parte delle facoltà procedurali sono collegate dal Regolamento all'attivazione di una soglia di deputati (o, se previsto, di uno o più presidenti di gruppi con pari consistenza numerica) non inferiore a quella richiesta dall'articolo 14, comma 1, Reg. Cam. per la costituzione di un gruppo parlamentare oppure a quella prevista dall'articolo 14, comma 5, per la formazione di una componente politica interna al Gruppo misto. In altri termini, una volta rimodulato il *quorum* del comma 1 dell'articolo 14 in *quattordici* deputati e quello del comma 5 in *sette* era inevitabile che una simile riduzione avvenisse per tutte quelle disposizioni calibrate su tali valori di riferimento, ferma restando la possibilità (non perpetrata) di slegarle da tale ancoraggio numerico, differenziando caso per caso la cifra aritmetica in ragione delle peculiarità di ciascun singolo istituto. Al contempo, l'aver operato prevalentemente delle riduzioni non proporzionali in eccesso rispetto alla variazione percentuale del totale dei deputati rivela una apparente consapevolezza del cambiamento del valore marginale del singolo parlamentare in ragione della mutata consistenza numerica dell'Assemblea, tale da necessitare un consolidamento della maggioranza, onde impedire che un singolo deputato sia il fulcro di un intero accordo di coalizione, nonché che le prerogative delle minoranze vengano distolte dalla loro vocazione di controllo sulla maggioranza di Governo per essere declinate in chiave ostruzionistica<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> A.C., on. Baldelli e altri, Proposta di modificazione al regolamento, cit.

<sup>63</sup> A.C., on. Giorgis e altri, Proposta di modificazione al regolamento, cit.

<sup>64</sup> A.C., on. Crippa e altri, Proposta di modificazione al regolamento, cit.

<sup>65</sup> Cfr. G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, cit., p. 79-80



# LA DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI NEL NUOVO REGOLAMENTO DEL SENATO

di *Andrea Silveri*

SOMMARIO: 1. Le linee di riforma dei gruppi parlamentari dopo la riduzione del numero degli eletti - 2. La formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto tra requisito “numerico” e requisito “politico” - 3. Lo *status* del senatore “non iscritto” - 4. Le necessarie (ma non sufficienti) norme “anti-transfughismo” - 5. Alcune osservazioni di sintesi

## *1. Le linee di riforma dei gruppi parlamentari dopo la riduzione del numero degli eletti*

La riduzione del numero dei parlamentari all’esito del referendum costituzionale del 2020 ha fatto sì che si riaprisse la discussione circa l’opportunità di riformare i regolamenti parlamentari. Occorre chiarire, a tal proposito, che le differenze nell’*iter* di riforma dei regolamenti delle Camere hanno coinvolto sia i tempi, sia il grado di innovatività delle misure adottate<sup>66</sup>. Si può notare, in questo senso, che l’esito positivo della revisione del Regolamento del Senato deriva essenzialmente da un’azione tempestiva, ma soprattutto dal fatto che il precedente “cantiere di riforma” è piuttosto recente<sup>67</sup>. Ciò ha fatto sì che fosse più facile intervenire su questioni particolarmente delicate, che, come si avrà modo di chiarire più avanti, non erano state del tutto esaurite.

Ad ogni modo, prima di approfondire il contenuto delle novelle regolamentari in materia di formazione dei gruppi e delle componenti politiche, di senatori non iscritti a un gruppo e di “anti-transfughismo”, è indispensabile un richiamo al metodo seguito dal legislatore costituzionale nella riduzione del numero dei parlamentari. Non bisogna dimenticare, infatti, che per i più recenti progetti di riforma della Costituzione si è scelto di operare interventi mirati, che potessero garantire, in un eventuale quesito referendario, l’espressione di un voto il più possibile consapevole e scevro da logiche esageratamente compromissorie. Da questo punto di vista, però, è innegabile che anche da modifiche costituzionali circoscritte - come la riduzione del numero dei parlamentari - possono derivare ampie ricadute sul sistema istituzionale nel suo complesso<sup>68</sup>.

A tal proposito, la portata del processo di riforma dei regolamenti parlamentari è stata ben più ampia di quanto si immaginasse inizialmente<sup>69</sup>, soprattutto per ciò che concerne il Regolamento del Senato, nel quale già con la precedente riforma si era tentato di porre rimedio a fenomeni deleteri per la vita dell’istituzione. Si è scelto, in sostanza, di non operare

---

<sup>66</sup> 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*, n. 1/2023, p. 171 ss. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 2, 2022.

<sup>69</sup> Si v. D. A. AMBROSELLI, *La riforma del Regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”*, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa, in *Federalismi.it*, 34, 2022, p. 1 ss.

un mero adeguamento numerico, ma di mettere in atto un'intensa opera riformatrice dei principali istituti di diritto parlamentare.

In particolare, tra le direttrici di riforma del nuovo Regolamento del Senato non si poteva non dedicare grande attenzione ai gruppi parlamentari, la cui disciplina ha assunto un carattere più "politico" che in precedenza, dato che la riforma del 2022 ha fatto dello strumento regolamentare il principale metodo di contrasto alla frammentarietà del quadro partitico e alla mobilità tra gruppi parlamentari<sup>70</sup>.

Un altro elemento da non trascurare nell'inquadramento della riforma è il rapporto non equilibrato fra partiti e gruppi parlamentari, sfavorevole a questi ultimi, nelle decisioni riguardanti l'indirizzo politico e la formazione della classe politica in Parlamento, che ha comportato una lesione dell'autonomia dei gruppi parlamentari e una perdita di prestigio dell'istituzione<sup>71</sup>.

Ai fini del presente contributo, data la particolare poliedricità della disciplina dei gruppi parlamentari, è utile richiamare la sintesi dei diversi aspetti di interesse della materia proposta da Roberto Bin:

vi è un profilo attinente alla disciplina dei gruppi in quanto organi delle Camere, indispensabili al loro funzionamento come organi decisionali; vi è poi una disciplina "funzionale" del gruppo, che ne segna la rilevanza sia interna ai lavori delle Camere sia ad essa esterna, in quanto collegata alla vita dei partiti politici ed al sistema elettorale in senso ampio; infine vi è l'aspetto dei rapporti tra il gruppo ed i suoi appartenenti<sup>72</sup>.

Fatte queste premesse, nei paragrafi che seguono saranno esaminate le riforme in materia di formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, lo *status* del senatore "non iscritto" a un gruppo parlamentare, il c.d. «senatore "apolide"»<sup>73</sup>, e le disposizioni volte a ridurre la mobilità tra i gruppi, sia rispetto al dato testuale, sia in riferimento alle criticità che potrebbero derivare dall'applicazione delle nuove disposizioni.

## *2. La formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto tra requisito "numerico" e requisito "politico"*

Preliminarmente, è bene ricordare che «i gruppi sono configurati non come entità già esistenti, alle quali i senatori chiedono di essere assegnati; ma come nuclei che sorgono *ex novo* ad ogni legislatura per volontà dei senatori che, in base alle loro affinità politiche, si costituiscono in gruppi parlamentari»<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, in *Federalismi.it*, 30, 2022, p. 53 ss.

<sup>71</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 3 ss.

<sup>72</sup> R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, disponibile in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/gruppi.htm>.

<sup>73</sup> Così è definito il senatore non iscritto a un Gruppo in D. A. AMBROSELLI, *La riforma del Regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide"*, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa, cit.

<sup>74</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013.

Il Regolamento del Senato prevede che, entro tre giorni dalla prima seduta, ogni senatore comunichi alla Presidenza a quale gruppo intende iscriversi (art. 14, c. 2); lo stesso termine si applica ai senatori che entrano a far parte del *plenum* in corso di legislatura (art. 14, c. 3).

I senatori che non dichiarano di volersi iscrivere ad un gruppo parlamentare entrano a far parte del Gruppo misto (art. 14, c. 4). Occorre chiarire, a tal proposito, che dall'interpretazione formale della disposizione in oggetto, lo *status* di non iscritto risulterebbe irreversibile, allo scopo di evitare che il Gruppo misto si trasformi in un "limbo parlamentare" affinché i cambiamenti di gruppo avvengano sulla sola base dell'affinità politica<sup>75</sup>. Questo elemento, in effetti, è stato uno dei più critici rispetto alla funzionalità del Gruppo misto, divenuto, nel susseguirsi delle legislature, «vera e propria "stanza di compensazione"» e, persino, «calderone connotato da un'intrinseca disomogeneità politica»<sup>76</sup>, a cui la disciplina delle componenti politiche non ha posto rimedio nella misura auspicabile.

In linea generale, la soglia numerica per costituire un gruppo autonomo al Senato è pari a sei, con l'ulteriore vincolo che ciascun gruppo deve rappresentare una formazione politica che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di almeno un senatore (art. 14, c. 4). Questa disposizione ha ridotto il *quorum* per la costituzione di un gruppo autonomo, abbassando di quattro unità il numero minimo dei componenti; si noti, inoltre, che attualmente la soglia minima per la formazione dei gruppi è pari al 3% del numero dei senatori eletti.

Nel nuovo Regolamento del Senato, quindi, è ancora presente il criterio numerico, che tuttavia non rappresenta l'unico presupposto per la formazione dei gruppi. Al requisito numerico, infatti, si accompagna il criterio della «comune identità politica», utile ad «incentivare la riunificazione politica all'interno della maggioranza e dell'opposizione»<sup>77</sup>.

Per i soggetti politici originati dall'aggregazione di più movimenti o partiti, la nuova disciplina dei gruppi prevede che non possa essere costituito più di un gruppo o di una componente politica nell'ambito del Gruppo misto (art. 14, c. 4), a dimostrazione della volontà di ridurre la frammentazione politica a partire dalla composizione dei gruppi parlamentari.

Già dalle novelle regolamentari sopracitate, quindi, emerge un'ulteriore linea direttrice della riforma, volta a rafforzare la corrispondenza tra partiti politici e gruppi parlamentari<sup>78</sup>, cercando di porre rimedio alla "cedevolezza" del requisito numerico per la formazione dei gruppi, spesso oggetto di deroghe da parte della Presidenza<sup>79</sup>.

Il Regolamento del Senato ammette altresì la formazione di gruppi parlamentari che siano proiezione di soggetti politici che, in corso di legislatura, abbiano presentato, con esito positivo, propri candidati alle elezioni politiche o del Parlamento europeo; in tal caso, è necessario che il gruppo sia costituito da almeno nove componenti e che esso assuma la medesima denominazione del soggetto politico che aveva partecipato alla competizione

---

<sup>75</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 1/2023, p. 75 ss.

<sup>76</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, 2008, p. 255.

<sup>77</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2004, p. 3 ss.

<sup>78</sup> 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*, cit.

<sup>79</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit.

elettorale (art. 14, c. 5). Nel caso in cui al Senato si costituisca un gruppo con tali caratteristiche, è il Consiglio di presidenza, esteso ad un rappresentante del gruppo in questione, a decidere sul contributo annuale destinato all'attività parlamentare e politica, alle funzioni di studio, all'editoria e alla comunicazione, alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture di gruppo, nonché alle spese per il personale (*idem*).

I senatori appartenenti al Gruppo misto possono richiedere alla Presidenza di costituire componenti politiche, a condizione che gli aderenti rappresentino un partito o movimento politico - anche derivante dall'aggregazione di soggetti politici diversi - che abbia conseguito l'elezione di almeno un senatore con il medesimo contrassegno nella più recente competizione elettorale.

È altresì consentita la costituzione di componenti politiche in seno al Gruppo misto per coloro che rappresentino un contrassegno che nella legislatura in corso abbia eletto propri candidati alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo (art. 14, c. 6).

Quest'ultima fattispecie, così come quella rientrante nell'art. 14, c. 5, impone ai senatori intenzionati a costituire un gruppo parlamentare o una componente politica in seno al Gruppo di trasmettere al Presidente del Senato una dichiarazione di riconoscimento da parte del soggetto politico che intendono rappresentare (art. 14, c. 7).

In generale, quando le norme regolamentari assegnano vantaggi procedurali - e non solo - a componenti politiche di una certa consistenza numerica, è più probabile che si crei un "collegamento" in sede parlamentare di componenti politiche distinte, ma affini<sup>80</sup>. Allo stesso tempo, il rischio di disposizioni che rendano più agevole e, soprattutto, più efficace lo svolgimento delle funzioni parlamentari, con maggiori risorse e facilitazioni, è che si costituiscano componenti la cui affinità non è reale, bensì meramente strumentale all'ottenimento dei vantaggi prospettati in caso di confluenza nel medesimo gruppo. A tal proposito, con riferimento al presupposto delle "affinità politiche" presente nel Regolamento del Parlamento europeo, si può notare come questo abbia spesso legittimato la costituzione di gruppi parlamentari disomogenei e, talvolta, persino di facciata<sup>81</sup>, finalizzati ad ottenere il massimo vantaggio concesso dalle norme regolamentari.

Proprio per scongiurare questa ipotesi, il nuovo Regolamento del Senato introduce il vincolo della dichiarazione di riconoscimento da parte del partito o movimento politico di nuova adesione; la *ratio*, ancora una volta, è garantire la c.d. "corrispondenza politica" tra eletti e gruppi parlamentari<sup>82</sup>, riprendendo un recente parere della Giunta del Regolamento che aveva «esteso alle componenti politiche in seno al Gruppo misto il vincolo della corrispondenza politica»<sup>83</sup>. La sussistenza di questo requisito, quindi, è volta a garantire che la costituzione dei gruppi parlamentari non avvenga sulla base di un'interpretazione puramente formalistica del Regolamento<sup>84</sup>.

Sembra abbastanza plausibile, tuttavia, che la dichiarazione di riconoscimento di cui i senatori devono essere titolari, nei modi e nei casi previsti dal Regolamento, si presti ad un

---

<sup>80</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit.

<sup>81</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit.

<sup>82</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 59.

<sup>84</sup> S. BARONCELLI, *I gruppi parlamentari nell'esperienza del Parlamento europeo*, cit.

uso strumentale da parte dei vertici politici in Parlamento<sup>85</sup>, che in caso di frizioni con i singoli parlamentari troverebbero nelle norme di riferimento una condizione di evidente vantaggio; questa sproporzione potrebbe potenzialmente culminare nella determinazione dello scioglimento del gruppo<sup>86</sup>, come previsto dall'art. 14, c. 9, del Regolamento.

Questa novella regolamentare sembra connotata da una visione verticistica del rapporto tra partiti e gruppi, che non si rinviene in altre esperienze parlamentari, dove ai gruppi è demandata l'individuazione di un collegamento con un particolare soggetto politico<sup>87</sup>.

Ciò detto, generalmente la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura può verificarsi sia per ragioni slegate dalle dinamiche del sistema partitico, sia come conseguenza di contrapposizioni non superabili all'interno delle forze politiche<sup>88</sup>. Nella riforma del 2022, sulla scia delle innovazioni introdotte nel 2017, si è scelto di investire sul Regolamento parlamentare come strumento in grado di "orientare" le decisioni politiche, capace di regolare - in maniera più utile per la vita politica e istituzionale - le dinamiche dentro e fuori i gruppi parlamentari.

Con il nuovo Regolamento del Senato, quindi, si vuole ridurre la frequenza di fenomeni come la mobilità parlamentare e la proliferazione di gruppi e componenti politiche, attenuando il «loro immediato riflesso nell'ordinamento parlamentare» mediante l'abrogazione degli incentivi «all'interno delle norme»<sup>89</sup>.

In ogni caso, a ciascun gruppo è destinata una dotazione "base" di risorse finanziarie, non erogata a seconda della numerosità dei componenti; il criterio della numerosità, infatti, costituisce il parametro di attribuzione delle risorse aggiuntive, proporzionali al numero di membri di ciascun gruppo, ai sensi dell'art. 16, c. 1, del Regolamento<sup>90</sup>.

I senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i senatori eletti nelle Regioni di cui all'art. 116, c. 1<sup>91</sup>, della Costituzione, il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche, possono costituire un gruppo composto da almeno quattro iscritti (art. 14, c. 8).

Anche in questo caso, quindi, nuovi gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall'unione di gruppi già costituiti (art. 15, c. 3).

Se nel corso della legislatura i componenti di un gruppo regolarmente costituito si riducono ad un numero inferiore a quello previsto dal Regolamento, o qualora vengano meno i requisiti di cui al comma 5 o al comma 7, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che ne

---

<sup>85</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun Gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6/2022, p. 258 ss.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> E. GRIGLIO, *Il rapporto tra gruppi, partiti e singoli eletti nel nuovo Regolamento del Senato. Spunti di riflessione a margine dell'esperienza comparata*, cit.

<sup>88</sup> N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>89</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>90</sup> «Ai gruppi parlamentari è assicurata la disponibilità di locali, attrezzature e di un unico contributo annuale, a carico del bilancio del Senato, proporzionale alla loro consistenza numerica, per le finalità di cui al comma 2. Nell'ambito di tale contributo a ciascun gruppo spetta comunque una dotazione minima di risorse finanziarie, tali da garantire il corretto funzionamento dei gruppi medesimi, stabilita dal Consiglio di Presidenza tenuto conto delle esigenze di base comuni ai gruppi.»

<sup>91</sup> «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.»

facevano parte vengono iscritti al Gruppo misto, a meno che entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri gruppi (art. 14. c. 9).

### 3. *Lo status del senatore “non iscritto”*

La riforma del Regolamento del Senato ha potenzialmente esteso la figura del “non iscritto” a tutti i senatori, a prescindere dal tipo di legittimazione<sup>92</sup>, poiché il senatore che dovesse essere in conflitto con il proprio gruppo parlamentare potrebbe trovarsi «di riflesso»<sup>93</sup> tra i non iscritti. La disposizione in esame è connotata da un significato politico molto forte, essendo volta a ridurre la mobilità parlamentare e a rafforzare la relazione intercorrente tra eletto, partito e gruppo parlamentare.

In generale, comunque, i senatori devono appartenere ad un gruppo parlamentare, salvo nei casi di nomina a senatore a vita e per i Presidenti della Repubblica emeriti, che nell'autonomia della loro legittimazione possono non entrare a far parte di alcun gruppo. Questa disposizione regolamentare rappresenta una delle principali innovazioni del Regolamento del Senato del 2017, dato che la peculiare legittimazione dei senatori di diritto viene posta alla base dell'esercizio del mandato, che quindi non risente dell'evoluzione delle dinamiche politico-parlamentari in Assemblea.

La norma in esame, su cui non si è intervenuti con la riforma del 2022, non prevede l'esclusione della possibilità di aderire ad un gruppo parlamentare per il senatore a vita, bensì rappresenta la sottrazione di quest'ultimo dal generale obbligo di iscrizione ad un gruppo parlamentare, il cui presupposto è l'elezione politica. Ciò vuol dire che il senatore a vita ha la facoltà di mantenere una generale equidistanza dai gruppi parlamentari, in ragione della sua nomina presidenziale, così come l'ex Presidente della Repubblica può continuare a rappresentare, pur in maniera differente, un elemento di tenuta del sistema politico.

In ogni caso, «i senatori a vita, una volta immessi nell'esercizio delle funzioni, hanno gli stessi poteri, gli stessi diritti e gli stessi doveri dei senatori elettivi»<sup>94</sup>.

Comunque, i senatori di diritto e a vita hanno finora optato per scelte piuttosto variegata rispetto alla propria collocazione al Senato della Repubblica<sup>95</sup>, a seconda di personali

---

<sup>92</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, p. 92.

<sup>93</sup> Così si è espresso il Presidente del Senato (XVIII legislatura) Alberti Casellati nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 15 febbraio 2022, manifestando le proprie perplessità circa la disciplina, allora in discussione, dei senatori non iscritti, giudicata «non del tutto coerente sotto il profilo tecnico-giuridico» (<https://www.senato.it/Web/18lavoriNewV.nsf/All/8ED61775B0895CABC12587F10053C92B?OpenDocument>).

<sup>94</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 102.

<sup>95</sup> I senatori a vita, di diritto e di nomina presidenziale nella XIX Legislatura sono sei, di cui tre parte del Gruppo Misto (Segre, Monti, Piano) e i restanti tre (Napolitano, Cattaneo, Rubbia) del Gruppo “Per le Autonomie (SVP - PATT, Campobase, Sud Chiama Nord)”, di cui sono parte anche i senatori Durnwalder, Musolino, Patton e Spagnoli, Unterberger. Nella XVIII Legislatura l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha aderito al gruppo parlamentare “Per le Autonomie (SVP - PATT, UV)”, di cui era parte anche la Senatrice a vita di nomina presidenziale Elena Cattaneo. I senatori a vita Segre e Monti hanno aderito al Gruppo Misto, mentre i senatori Piano e Rubbia non hanno aderito ad alcun gruppo parlamentare. Nella XVII Legislatura l'ex Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi aveva aderito dapprima al Gruppo Misto, per poi aderire al Gruppo “Per le Autonomie (SVP - UV - PATT - UPT) - PSI - MAIE” il 18 marzo 2015, di cui erano parte anche l'ex Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e il senatore a vita Colombo. Il senatore a vita Abbado aveva aderito al Gruppo misto, di cui sono stati parte anche i senatori a vita Andreotti, Cattaneo, Piano e Rubbia, prima di aderire al Gruppo “(SVP - UV - PATT - UPT) - PSI - MAIE”. Il senatore a vita Monti aveva aderito dapprima al Gruppo “Scelta Civica per l'Italia” e poi al Gruppo “Scelta

valutazioni di opportunità e della sensibilità di ciascuno, non essendo limitati, in questo senso, da alcun tipo di disposizione regolamentare.

L'art. 14, c. 1, del Regolamento del Senato è stato ampliato, invece, con riferimento alla novella regolamentare per cui sono considerati non iscritti ad alcun gruppo parlamentare i senatori che si dimettono dal gruppo di appartenenza, incluso il Gruppo misto, o ne vengono espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del gruppo stesso. Questa linea di tendenza, che coinvolge l'intera riforma del Regolamento del Senato, è un evidente tentativo di ridurre le degenerazioni del sistema politico e istituzionale attraverso una riduzione dell'utilità del singolo parlamentare circa la scelta di cambiare gruppo.

Ampliamente condivisibile l'osservazione per cui sarebbe stato utile prevedere, a inizio legislatura, l'obbligo di aderire al gruppo corrispondente alla formazione politica con cui il senatore è stato eletto<sup>96</sup>. È evidente, infatti, che una simile disposizione avrebbe rappresentato l'espansione massima possibile del principio di corrispondenza tra formazione politica e gruppo parlamentare; così, quest'ultimo avrebbe pienamente rappresentato la proiezione del partito politico in Parlamento.

Nel nuovo Regolamento del Senato, comunque, mancano disposizioni finalizzate a garantire la disponibilità di locali e attrezzature, e soprattutto del contributo annuale, come pure di una dotazione minima di risorse finanziarie ai senatori non iscritti (art. 16, c. 1), contrariamente a quanto previsto per i gruppi parlamentari; è evidente, ancora una volta, l'approccio "sanzionatorio" dello *status* del senatore non iscritto, in contrapposizione con quanto avviene al Parlamento europeo<sup>97</sup>. Sul punto, comunque, è bene chiarire che «le uniche sanzioni praticabili per arginare il fenomeno della mobilità parlamentare sarebbero di natura politica, come la mancata ricandidatura o la non rielezione del parlamentare transfuga, e sempre che tali evenienze dipendano dalla decisione dell'eletto di abbandonare il gruppo originario»<sup>98</sup>.

Ad ogni modo, entro il termine di tre giorni è consentita l'adesione ad una componente politica in seno al Gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e acquisita l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico (art. 14, c. 1).

Ai senatori non iscritti ad alcun gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, ai sensi dell'art. 55, c. 5, del Regolamento del Senato<sup>99</sup>.

---

Civica con Monti per l'Italia", cui aveva personalmente dato vita, per poi passare al Gruppo Misto dal 26 febbraio 2015 fino al termine della Legislatura. Liliana Segre, essendo stata nominata senatore a vita dal Presidente della Repubblica successivamente allo scioglimento delle Camere, non aveva aderito ad alcun gruppo.

<sup>96</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit.

<sup>97</sup> G. AGOLINO, *Il senatore elettivo "non iscritto" ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit.

<sup>98</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 263.

<sup>99</sup> «Per la organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari determina di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo e ai senatori non iscritti ad alcun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione. La Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari può fissare il termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla

Ciò detto, il Regolamento non prevede la possibilità per il senatore non iscritto di disporre delle interrogazioni a risposta immediata e delle interpellanze; il senatore “apolide”, inoltre, non può prendere parte alle Commissioni d’inchiesta; gli è sottratta la possibilità di proporre risoluzioni in Commissione; non può presentare richiesta di votazione per parti separate o proposta di non passare all’esame degli articoli del provvedimento in esame; gli è altresì preclusa la possibilità di intervenire sulla programmazione dei lavori<sup>100</sup>. Al senatore non iscritto, quindi, è sottratta la possibilità di partecipare ad alcuni organi collegiali, nonché l’esercizio di prerogative procedurali non indifferenti<sup>101</sup>.

Sulle facoltà del senatore non iscritto, però, è evidente che saranno la prassi e la giurisprudenza parlamentare a delimitare i confini della nuova riforma regolamentare<sup>102</sup>; del resto, bisogna sempre tenere a mente che «nel diritto parlamentare la prassi ha una forza persuasiva di gran lunga superiore a quella rivestita negli altri rami del diritto»<sup>103</sup>.

In ogni caso, le novelle regolamentari del 2022 sui non iscritti non sembrerebbero in contrasto con il divieto di mandato imperativo, poiché in capo al senatore non iscritto a un gruppo rimangono molte delle prerogative classiche del parlamentare<sup>104</sup>. Da questo punto di vista, la riforma appare adeguata rispetto all’esigenza di avere maggiore uniformità tra le formazioni politiche che hanno conseguito l’elezione di candidati al Senato della Repubblica e la composizione del *plenum*; si tratta, infatti, di una previsione non eccedente rispetto all’obiettivo, nel senso che «la circostanza di essere collocati tra i “non iscritti” si traduce come un’opzione esclusivamente residuale, e non imposta in primo momento»<sup>105</sup>.

Sulla base di quanto detto, la necessità di garantire agli eletti l’esercizio del libero mandato parlamentare anche da non iscritti non impedirebbe di offrire condizioni di lavoro più favorevoli ai senatori iscritti a gruppi parlamentari<sup>106</sup>. La concessione di «privilegi organizzativi»<sup>107</sup> ai senatori organici ai gruppi, dunque, sembrerebbe conforme all’art. 67 Cost.

#### 4. Le necessarie (ma non sufficienti) norme “anti-transfughismo”

---

Commissione. Ove il provvedimento sia discusso in Assemblea ai sensi dell’articolo 44, comma 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in votazione. Il termine fissato dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari è sempre sottoposto ad una successiva deliberazione dell’Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo. La procedura di cui al secondo, al terzo e al quarto periodo non può essere richiesta per i disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione. La Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari fissa inoltre la data entro cui i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo, sottoscritti da almeno un terzo dei senatori e inseriti nel programma dei lavori ai sensi dell’articolo 53, comma 3, debbono essere posti in votazione o svolti.»

<sup>100</sup> Si v. G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit., per un inquadramento puntuale delle norme regolamentari non oggetto di riforma che non si applicherebbero ai senatori non iscritti.

<sup>101</sup> L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 50.

<sup>104</sup> Si v. G. AGOLINO, *Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun gruppo: nota al nuovo articolo 14, primo comma del Regolamento*, cit.

<sup>105</sup> *Ivi*, p. 271.

<sup>106</sup> S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, cit.

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 15.



Tra le norme anti-transfughismo si può certamente inserire la decadenza automatica dalle cariche del Consiglio di Presidenza, che costituisce, per il singolo senatore, motivo di ulteriore riflessione circa l'opportunità di abbandonare il proprio gruppo, senza però incidere sul libero esercizio del mandato. Con il nuovo Regolamento del Senato, infatti, è stata introdotta la decadenza automatica dagli incarichi nell'ambito del Consiglio di Presidenza per i senatori fuoriusciti dal proprio gruppo parlamentare, ad eccezione del Presidente dell'Assemblea (art. 13, c. 1-bis). È evidente che «la *ratio* di questa forma di sanzione richiama l'impostazione "gruppo-centrica" del Parlamento italiano, per cui il senatore viene eletto per una determinata carica in virtù della sua appartenenza ad un determinato gruppo»<sup>108</sup>.

Il meccanismo sopracitato si applica anche ai componenti della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 19, c. 1); è stata altresì introdotta la decadenza automatica dalla carica di presidente della stessa per il senatore fuoriuscito da un gruppo di opposizione dopo la sua elezione, con il conseguente onere in capo al Presidente del Senato di individuare un successore (*idem*). Si noti, sul punto, che in fase di discussione del testo-base della riforma era stata avanzata l'obiezione per cui, data la peculiare natura di «organo paragiurisdizionale» della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, come anche per gli organi di giurisdizione interna, «tutte le prescritte garanzie costituzionali in tema di autonomia, indipendenza e soprattutto inamovibilità del giudice» sarebbero state compromesse dalla «previsione di forme di decadenza determinate da ragioni politiche»<sup>109</sup>.

Anche il componente della Giunta per il Regolamento che cessa di far parte del gruppo a cui apparteneva al momento della sua nomina decade dall'incarico; in tal caso il Presidente del Senato provvede a sostituirlo (art. 18, c. 1).

Tra le modifiche introdotte vi è anche la decadenza da eventuali cariche nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni per i senatori che cessano di far parte del gruppo a cui appartenevano al momento dell'elezione (art. 27, c. 3-*bis*), che si applica con riferimento a tutti gli organi collegiali del Senato, tranne quelli presieduti dal Presidente del Senato (art. 27, c. 3-*ter*). Quest'ultima disposizione, in particolare, è stata introdotta «al fine di scongiurare un'interpretazione distortiva»<sup>110</sup> che potesse fondare l'ipotesi di decadenza del Presidente del Senato dalla propria carica nell'ambito degli organi collegiali presieduti.

L'art. 7 delle Disposizioni finali, poi, stabilisce, al fine di disincentivare i trasferimenti ad altro gruppo parlamentare e sulla base della specificità dei gruppi costituiti ai sensi dell'art. 14 del Regolamento, che il Consiglio di Presidenza determini la riduzione del 50 per cento del contributo proporzionale nei confronti del gruppo del quale il senatore cessa di far parte, attribuendo il 30 per cento del contributo proporzionale iniziale al gruppo di destinazione, e che i risparmi di spesa siano destinati al bilancio del Senato.

Anche nel caso in cui il senatore non si iscriva ad un gruppo parlamentare, i risparmi di spesa sono destinati al bilancio del Senato<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit., p. 91.

<sup>109</sup> Così si è espresso il Presidente del Senato (XVIII legislatura) Alberti Casellati nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 15 febbraio 2022 (<https://www.senato.it/Web/18lavoriNewV.nsf/All/8ED61775B0895CABC12587F10053C92B?OpenDocument>).

<sup>110</sup> Dichiarazione del relatore Roberto Calderoli nella Seduta della Giunta per il Regolamento del 13 luglio 2022 (<https://www.senato.it/Web/18LavoriNewV.nsf/All/89BC31515A65B0DAC125888C0040C6D2?OpenDocument>).

<sup>111</sup> Disposizioni approvate dal Senato il 27 luglio 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale 5 agosto 2022, n. 182.

La norma in esame rappresenta il tentativo di contenere la fuoriuscita di senatori dai gruppi parlamentari, non agendo soltanto sul singolo ma anche sui gruppi; ciò è particolarmente importante, dato che questo particolare fenomeno, quando slegato a interessi “extrapolitici”, è spesso frutto di interlocuzioni con terzi. L’abbandono della propria collocazione originaria in Parlamento, infatti, deriva talvolta da convinzioni maturate nell’ambito di un dialogo più o meno “aperto” con parlamentari di altri gruppi.

I gruppi parlamentari, alla luce della novella richiamata poc’anzi, hanno un interesse diretto alla conservazione della propria classe politica in Parlamento<sup>112</sup>.

Si noti, inoltre, che «le migrazioni dei parlamentari»<sup>113</sup> avvengono con modalità piuttosto comuni, sia nei casi di passaggio tra gruppi nello stesso schieramento politico, sia per i “cambi di casacca” dall’opposizione alla maggioranza (e, meno di frequente, dalla maggioranza all’opposizione). Proprio sulla base di questo dato, sarebbe stato possibile aprire una riflessione di sistema, cercando di porre rimedio alle degenerazioni descritte e, allo stesso tempo, garantendo la tutela del parlamentare dissenziente, nel pieno rispetto dell’art. 67. Cost.

Il fenomeno della mobilità tra gruppi parlamentari, poi, è particolarmente complesso, in quanto porta con sé numerosi elementi, che in alcuni casi hanno profili non giuridici piuttosto variegati, come la vocazione individualistica degli eletti, l’influenza della comunicazione *social*, la perdita di punti di riferimento politici nel gruppo parlamentare e nel partito<sup>114</sup>.

In conclusione, sembra possibile affermare che la sola riforma dei regolamenti parlamentari, per quanto necessaria, non inciderà in maniera sufficiente sul rapporto tra eletto, partito politico e gruppo parlamentare, che risente direttamente degli effetti del sistema elettorale<sup>115</sup>, dell’assetto istituzionale e della forma di Governo<sup>116</sup>. Volendo intervenire sull’«anomalia o meglio le anomalie del Gruppo misto», per riportarlo «ad un funzionamento di carattere fisiologico e residuale»<sup>117</sup>, e per ridurre la mobilità parlamentare, sarebbe servita una visione d’insieme di cui la classe politica non sembra essere portatrice.

##### 5. Alcune osservazioni di sintesi

Come si ha avuto modo di vedere, la riforma regolamentare del 2022 ha seguito un percorso del tutto slegato da riflessioni più ampie, in mancanza delle quali è difficile immaginare benefici apprezzabili sull’organizzazione dell’attività parlamentare, in cui la dialettica tra i gruppi dovrebbe restituire «una partita a più voci, in cui intervengono il governo, la maggioranza, l’opposizione, i gruppi, le componenti politiche ed i singoli parlamentari al fine dell’arricchimento complessivo del dibattito»<sup>118</sup>.

---

<sup>112</sup> M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del Regolamento del 2017 e del 2022*, cit.

<sup>113</sup> A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., p. 255.

<sup>114</sup> B. MALAISI, *La rappresentanza politica*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 119 ss.

<sup>115</sup> Per una ricostruzione delle implicazioni tra sistema elettorale e mobilità parlamentare si v. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit.

<sup>116</sup> P. RIDOLA, *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 2964 ss.

<sup>117</sup> E. CANITANO, *L’anomalia del Gruppo misto*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2004, p. 181 ss.

<sup>118</sup> S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, cit., p. 273.

Particolarmente evidente, rispetto al progetto di riforma, la “rigidità” della disciplina dei gruppi, che avrebbe dovuto essere compensata da disposizioni volte a frenare fenomeni come il “prestito di parlamentari”<sup>119</sup>, a cui talvolta si è fatto ricorso per ovviare alla mancanza dei requisiti necessari alla formazione di un gruppo, in modo da non dover rinunciare ai vantaggi concessi dal Regolamento<sup>120</sup>.

Alla luce di quanto emerso, quindi, è difficile ritenere che la nuova disciplina dei gruppi parlamentari al Senato, nel suo complesso, possa contribuire a ridurre il peso delle degenerazioni del sistema politico sull’attività parlamentare.

---

<sup>119</sup> Nella XIX legislatura, iniziata da meno di un anno, si è già registrata una dinamica di questo tipo, con la formazione, al Senato, del Gruppo Civici d'Italia - Noi Moderati (UDC - Coraggio Italia - Noi con l'Italia - Italia al Centro) - MAIE, grazie all’adesione di senatori eletti con Fratelli d’Italia. Sul punto si 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*, cit. Come puntualizzato da L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, p. 78 ss., disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), anche nella XVIII legislatura si era verificato un “prestito” di parlamentare dal Gruppo “Partito democratico”, al fine di costituire il Gruppo “Europeisti - MAIE- Centro Democratico”.

<sup>120</sup> L. DE CARLO, *L’adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, cit.

## L'INTRODUZIONE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE AL SENATO E LE MODIFICHE REGOLAMENTARI AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: NUOVE FORMULE PER UNA RAZIONALIZZAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

di *Andrea Molfetta*

SOMMARIO: 1. Alcune premesse. – 2. Il Comitato per la legislazione al Senato. – 3. I pareri obbligatori delle “Commissioni filtro”. – 4. Le modifiche alla disciplina delle Commissioni in sede deliberante, redigente e referente. – 5. L'introduzione del cd. “voto a data certa”. – 6. Le novità in materia di conversione dei decreti-legge. – 7. Della discussione, delle deliberazioni e delle modalità di votazione. – 8. Una breve riflessione di chiusura.

### *1. Alcune premesse*

L'inizio del decennio non verrà ricordato esclusivamente per la crisi sanitaria sospinta dalla capillare diffusione di SARS-CoV-2. Il 2020, invero, è stato scandito da una rilevante revisione della Costituzione che, in forza della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1<sup>121</sup>, ha determinato una riduzione del numero dei parlamentari pari al 36,5%, conservando 400 seggi alla Camera dei deputati e 200 al Senato della Repubblica.

Tale opera ha inevitabilmente e opportunamente condotto anche ad una modifica dei rispettivi regolamenti, per quanto quello intrapreso da Montecitorio costituisca solo il principio di un percorso ancora in evoluzione. Difatti, mentre la Camera si è limitata ad un mero adeguamento numerico delle singole disposizioni, il Senato ha colto l'occasione per una riforma articolata e compiuta<sup>122</sup>, per di più accompagnata dall'introduzione di istituti assenti nel precedente dettato normativo<sup>123</sup>.

Tra le plurime novelle che possono annoverarsi in questa sede, il presente contributo concentrerà l'attenzione prevalentemente sugli articoli 2 (rubricato “Disposizioni per la

---

<sup>121</sup> Recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». Sulla questione vedasi, tra i tanti, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 326 ss.; E. ROSSI, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 310 ss.; E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 697-700; R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi.it*, 20/2020, 20 ss.; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 69 ss.

<sup>122</sup> Nella seduta del 23 settembre 2020 della Giunta per il regolamento era stata manifestata la necessità, «[...] alla luce della futura nuova composizione del Senato, che la Giunta provveda da subito ad esaminare le necessarie linee di intervento per adeguare il proprio Regolamento alla nuova consistenza numerica...».

<sup>123</sup> Il nuovo testo del Regolamento del Senato è stato approvato dall'Assemblea, a maggioranza assoluta, nella seduta n. 456 del 27 luglio 2022 e può essere consultato su <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato>. Interessante la classificazione elaborata da C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 777, secondo la quale «[...] può essere utile prospettare una classificazione delle modifiche necessarie a seconda della “qualità” dell'intervento, distinguendo tra attività “apparentemente” manutentiva, di mero adeguamento aritmetico, interventi che richiedono un ripensamento profondo del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità e modifiche di ampio raggio, non direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma altrettanto opportune in vista di un superamento delle attuali asimmetrie tra i due rami del Parlamento». Ad ogni modo, per una complessiva disamina delle modifiche apportate vedasi L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 77 ss.

semplificazione e la razionalizzazione dei lavori”) e 3 (“Istituzione del Comitato per la legislazione”) del Doc. II, n. 12, avente ad oggetto «Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari»<sup>124</sup>.

Prima di procedere all’analisi dei singoli istituti coinvolti nella suddetta riforma, pare utile considerare una coordinata di fondo, che certamente costituisce una notevole chiave di lettura per una complessiva e organica assimilazione delle novità apportate al Regolamento.

Invero, sia l’introduzione, anche al Senato<sup>125</sup>, del *Comitato per la legislazione*, sia le modifiche apportate in materia di pareri obbligatori ad opera delle *Commissioni filtro* (art. 40, commi 6-*bis* e 6-*ter*) – con evidenti riflessi sul funzionamento delle Commissioni di merito in sede deliberante (art. 35) e redigente (art. 36), nonché sul trasferimento dell’esame di un disegno di legge dalla sede referente a quella deliberante o redigente (art. 37) –, sia ancora le novità concernenti il cd. *voto a data certa* (art. 55, comma 5) possono indirettamente ricondursi ad una medesima *ratio*, quella cioè di garantire l’efficientamento, in ottemperanza al principio di economia procedurale, della macchina legislativa.

In altri termini, con la presente opera si è tentato valorizzare la centralità del legislatore ordinario<sup>126</sup> a scapito delle derive anti parlamentariste che il medesimo affronta da lunga fiata, ancor più in seguito alla pandemia da Covid-19, la quale ha ulteriormente traslato verso l’Esecutivo il cuore dell’attività normativa, producendo rilevanti distorsioni sulla nostra forma di governo e sul principio del bicameralismo perfetto<sup>127</sup>.

Non costituiscono un mistero, in particolare, l’abuso della decretazione d’urgenza – peraltro più volte censurata sotto il profilo della disomogeneità contenutistica – o la assai più preoccupante pratica del cd. *monocameralismo di fatto*<sup>128</sup> (altrimenti detto *bicameralismo a*

<sup>124</sup> Il documento può essere consultato su *senato.it*; cfr., inoltre, la Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>125</sup> A Montecitorio, un simile organo era già stato fondato con l’art. 16-*bis* del Regolamento, in occasione delle modifiche apportate nel 1997. Si segnala, inoltre, la presenza del *Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e chiamato a «[...] sovrintende alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, coordinandone e promuovendone l’istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo»; vedasi, in proposito, *Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi*, in *presidenza.governo.it*, ult. cons. 8 maggio 2023.

<sup>126</sup> E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, 343 ss.

<sup>127</sup> Sul punto C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 9/2013, 4, secondo cui «se [...] un’ordinata applicazione del principio dell’esercizio collettivo da parte delle due Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.) esige che entrambe le Assemblee possano conoscere, esaminare e deliberare il medesimo testo (senza eccezioni per il caso di leggi di conversione di decreti legge), la frequente (e sistematica) sottrazione alla seconda Camera di tale possibilità non può che essere qualificata come sostanziale elusione della regola del bicameralismo paritario. Resta, quindi, confermato che il combinato disposto della necessità di una celere legislazione in tempi di crisi e dell’inadeguatezza (rispetto ad essa) dell’assetto ordinamentale del Parlamento implica la genesi di una patologia, che si manifesta con i diversi sintomi dell’uso improprio dei decreti-legge, dell’abuso delle questioni di fiducia e del monocameralismo di fatto». Utile anche A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni e consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 58 ss.

<sup>128</sup> Recentemente, I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 89, segnala che «con l’espressione “monocameralismo di fatto” la dottrina si riferisce a una prassi consistente nei comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali che, nell’esercizio dell’attività di produzione normativa, fanno ricorso a un uso strategico delle disposizioni che disciplinano i tempi di discussione parlamentare e la questione di fiducia al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima».

*senso unico alternato*), già diffusa in epoca pre-pandemica<sup>129</sup> e considerevolmente intensificatasi con i fenomeni emergenziali emersi negli ultimi anni (tra cui il conflitto russo-ucraino)<sup>130</sup>. Come potrebbe, infatti, non destare timore una procedura che invero, in un sistema bicamerale paritario, la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in “votificio”, in luogo di mera approvazione e non più – *rectius*, non anche – di discussione?

È alla luce di tali considerazioni, dunque, che occorrerà leggere le novelle apportate ai regolamenti parlamentari, e segnatamente a quello del Senato della Repubblica.

## 2. Il Comitato per la legislazione al Senato

Per garantire una apprezzabile sistematicità alle considerazioni sin qui esposte, pare utile esordire con l'introduzione di maggiore spessore, quella del *Comitato per la legislazione*, di cui all'art. 20-*bis* del nuovo Regolamento<sup>131</sup>.

Anzitutto, l'istituzione al Senato di un simile organo, le cui funzioni verranno a breve esplicitate, deve certamente inquadrarsi anche nel proposito di “limare” quelle dissonanze tra le due Camere, che, con riguardo all'istituto in questione e nonostante i molteplici tentativi di riforma, perduravano dal 1997<sup>132</sup>.

Ma arriviamo al dato formale. Il primo comma della richiamata disposizione disciplina la composizione del Comitato, che conta otto Senatori, scelti dal Presidente di Assemblea «in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione».

Due osservazioni sul punto. Anzitutto, il principale elemento che suscita interesse è la struttura *bipartisan* dell'organo, il quale – a differenza delle Commissioni di merito – non è organizzato secondo un principio di proporzionalità, volto cioè a rispecchiare il dato

---

<sup>129</sup> Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59, evidenzia come «una tale prassi [...] ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un'adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest'ultimo, nell'attuale stagione della “perenne urgenza”, ad atteggiarsi non solo come *dominus* della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile [...] della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti. Pertanto, il “monocameralismo di fatto”, affermatosi nel più recente periodo, è espressione, da una parte, della crisi del sistema partitico e della accresciuta rilevanza degli apparati tecnici e amministrativi, e, dall'altra, della volontà del Governo di “rendere il bicameralismo perfetto una formula utile solo per certe categorie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare”».

<sup>130</sup> S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la Legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 364 ss., secondo cui «[...] il Comitato [per la legislazione della Camera] ha segnalato l'anomalia per la quale il cosiddetto “monocameralismo di fatto” sia divenuta nell'emergenza una regola assoluta, data quasi per scontata nella conversione dei decreti-legge, anche con la trasmissione dei testi in seconda lettura a pochissimi giorni dalla scadenza dei sessanta giorni». Particolarmente utili, altresì, le considerazioni di R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, 12 ss.

<sup>131</sup> Per un'analisi approfondita v. S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi.it*, 6/2023, 159 ss.

<sup>132</sup> Quantunque siano presenti in entrambe le Camere, i due Comitati non risultano perfettamente sovrapponibili. Per una concisa disamina delle differenze si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023, 168-169. Utile, altresì, M. CARLI, *Qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022.

elettorale, ma si articola in modo da assicurare una piena e paritaria rappresentanza tanto della maggioranza quanto dell'opposizione<sup>133</sup>.

Questa scelta di equilibrio, e qui risiede l'altra considerazione, viene assicurata dalla figura del Presidente d'Assemblea, che in tal senso svolge un ruolo *super partes*, di terzietà<sup>134</sup> – quasi fosse un'autorità giudiziaria nella celebrazione di un processo – rispetto agli orientamenti politici rappresentati in Parlamento. È la seconda carica dello Stato, dunque, ad avere il delicato compito di individuare le singole componenti del Comitato.

Il primo rilievo è confermato dal successivo comma, il quale prevede un meccanismo di attribuzione della presidenza dell'organo – la cui durata è fissata ad un anno – ispirato ad un sistema di turnazione, permettendo tanto ai Senatori di maggioranza quanto a quelli di minoranza di assumere tale incarico. Questo, almeno, in linea teorica; sul versante pratico, invece, non è possibile non considerare una discrasia: se la durata della legislatura è fissata, nel massimo, a cinque anni (ai sensi dell'art. 60 Cost.), come potrebbero tutti e otto i membri del Comitato assumerne la presidenza? Nell'omologo alla Camera, che, come si avrà modo di osservare nel capitolo successivo, si compone di dieci deputati<sup>135</sup>, il problema era stato ovviato attribuendone la direzione per un lasso di tempo ridotto (pari a sei mesi), così da consentire un effettivo allineamento tra estensione complessiva della legislatura e *turn over* alla presidenza<sup>136</sup>.

Stante questa incongruenza, qual è la *ratio* di simili previsioni? Perché, in altre parole, si è optato per una struttura garantista anche delle opposizioni? Ebbene, la ragione deve essere primariamente ed eminentemente individuata nel ruolo che il Comitato è chiamato a svolgere, ossia – parafrasando il quinto comma – esprimersi «[...] sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi» normativi.

Con riguardo al primo profilo, è risaputo che la valutazione d'impatto rientra tra le operazioni previste dalla cd. *Analisi di impatto della regolamentazione* (AIR), promossa (allorché prescritta) nei confronti dei disegni di legge che impattino, in modo significativo, su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Tale procedimento informativo – che, per l'appunto, concerne l'opportunità e i contenuti dell'ipotetica azione normativa – viene svolto individuando e comparando le possibili alternative (inclusa quella di non intervento), nonché soppesando la fattibilità e gli effetti previsti<sup>137</sup>.

Quanto alla qualità dei testi, invece, è possibile rilevare come le incombenze che il Regolamento attribuisce all'organo, per quanto connotate da caratteri politici, siano, a ben

---

<sup>133</sup> Vedasi V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 2013, 326, in cui si sostiene, con riguardo al Comitato alla Camera dei deputati, che «anche la composizione così ristretta costituisce un elemento anomalo ed innovativo rispetto alla tradizione parlamentare, e sembra volere privilegiare la *tecnicità* delle funzioni svolte rispetto alle stesse esigenze di una maggiore rappresentatività politica dell'organo ristretto...».

<sup>134</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 171 ss. Utile, altresì, G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 551 ss.

<sup>135</sup> Alla Camera, in un primo momento, il numero dei componenti era pari a otto; successivamente, con le modifiche regolamentari del 20 luglio 1999, è stato aumentato a dieci.

<sup>136</sup> In realtà, il parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001, poi confermato nella seduta del 6 novembre 2009, ha fissato «in via sperimentale» la durata del turno di presidenza a dieci mesi.

<sup>137</sup> La disciplina dell'*Analisi di impatto della regolamentazione* (AIR), unitamente a quella della *Verifica di impatto della regolamentazione* (VIR), può rintracciarsi nel DPCM 15 settembre 2017, n. 169. Utile, per una breve sintesi, *Air e Vir*, in *interno.gov.it*, ult. cons. 29 aprile 2023.

vedere, di natura essenzialmente tecnico-giuridica. La circostanza che il frutto dell'attività parlamentare sia, sotto il profilo del *drafting* formale e sostanziale<sup>138</sup>, "di buona fattura" – tale, cioè, da assicurare formulazioni pienamente comprensibili e coerenti con l'ordinamento giuridico – costituisce un interesse generalizzato, che si estranea dalle singole visioni politiche per rispondere, viceversa, ad un'esigenza diffusa di certezza del diritto *tout court*.

Da qui la necessità che la normazione sia connotata da «[...] omogeneità, [...] semplicità, chiarezza e proprietà della [...] formulazione, nonché [da] efficacia [...] per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»<sup>139</sup>.

Gli atti sottoponibili allo «[...] scrutinio della legge alla stregua della legge»<sup>140</sup> sono indicati nel prosieguo della norma.

In primo luogo e in via generale, l'organo *de quo* «[...] esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante»<sup>141</sup>. Tale previsione, che ha destato non poche preoccupazioni in dottrina<sup>142</sup>, al momento pare non aver generato particolari problematiche. In altre parole, il pericolo paventato circa l'incapacità, per un organo di così ristretta composizione, di pronunciarsi su tutti i testi discussi nel *plenum* (quindi già esaminati in sede referente o redigente dalla Commissione di merito) o dalle Commissioni deliberanti non ha trovato concretizzazione nell'attività dello stesso.

Certamente, per il futuro, potrebbe risultare vantaggiosa l'individuazione di alcune forme di "prelazione", in modo tale da garantire un efficiente, ordinato e tempestivo intervento su tali atti, e in special modo su quelli di conversione.

In proposito, l'ultimo comma dell'art. 20-*bis* – con formula imperativa e in coerenza con il disposto precedente – rimette al Comitato il dovere di esprimersi, entro cinque giorni dall'assegnazione, sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (esaminati in sede referente), «anche proponendo la soppressione delle disposizioni [...] che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente».

Inoltre, alle Commissioni è riconosciuta sia la facoltà di chiedere una pronuncia del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo (ai sensi del terzo comma, secondo periodo), sia – ai sensi del comma 7 – quella di trasmettere al Comitato i «[...] disegni di

---

<sup>138</sup> In generale, per *drafting formale* si intende l'insieme delle regole di tecnica normativa per la corretta redazione del testo; viceversa, il *drafting sostanziale* concerne quel complesso di attività che attengono alla progettazione del contenuto delle leggi e degli atti normativi. Per approfondire la questione, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

<sup>139</sup> Così dispone il quinto comma dell'art. 20-*bis* del Regolamento Senato. Sull'attività svolta all'esordio istituzionale del Comitato, S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, cit., 151 ss.

<sup>140</sup> L'espressione è ripresa da P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 5.

<sup>141</sup> Vedasi il terzo comma della disposizione in oggetto.

<sup>142</sup> F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, 59, secondo i quali, «[...] a una prima lettura del testo approvato, sembrerebbe che il Comitato si esprima su tutti i disegni di legge discussi dall'Assemblea e dalle Commissioni in sede deliberante, nonché sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Mentre invece per i disegni di legge di delega legislativa e di autorizzazione alla delegificazione (per i quali alla Camera è previsto un parere obbligatorio da parte del Comitato per la legislazione), il testo approvato prevede un esame solo ove richiesto dalle Commissioni. Alla luce di queste funzioni, non è molto chiaro come l'organo prefigurato dall'emendamento, composto da 8 senatori, possa svolgere un carico di lavoro così significativo».



legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge»<sup>143</sup>.

Come anticipato, gli atti con cui tale organo si esprime assumono la forma dei pareri, che possono inglobare *raccomandazioni*, *osservazioni* e *condizioni*. Se le osservazioni costituiscono «inviti a porre rimedio alle eventuali incongruenze riscontrate», le condizioni riguardano «[...] modifiche puntuali da introdurre nel testo»<sup>144</sup>. In tale prospettiva, mentre le prime rappresenterebbero mere indicazioni di merito, incapaci di coartare verso una sostanziale modifica dell'atto, le seconde, al contrario, dovrebbero apprezzarsi alla stregua dei cd. *pareri rinforzati* espressi dalle Commissioni filtro, e, dunque, di necessaria introiezione da parte dei destinatari.

Tale dato trova riscontro nel sesto comma, laddove si esplicita come eventuali condizioni contenute nei pareri del Comitato imporrebbero alla deliberante un adeguamento del testo, pena la rimessione del medesimo al *plenum*. E anche laddove il disegno di legge venisse discusso in Assemblea dalla sede redigente, la Presidenza potrebbe, qualora le indicazioni fossero state disattese e in deroga alla disciplina generale<sup>145</sup>, ammettere la presentazione di emendamenti strettamente volti ad allineare il testo alle condizioni contenute nel parere emesso dal Comitato.

È bene rilevare, poi, come l'epilogo del quinto comma aggiunga un elemento peculiare al dettato normativo, che viene ora considerato per ragioni di ordine espositivo. Quasi a sottolineare la natura tecnico-giuridica dell'organo, il Regolamento prevede la possibilità – per uno o più componenti del medesimo – che, all'interno del parere, si dia conto anche delle opinioni dissenzienti (oltre che delle motivazioni che ne costituiscono il fondamento) rispetto alla deliberazione adottata.

L'istituto della *dissenting opinion* acquista, sotto questo profilo, un ruolo di particolare rilevanza: infatti, «se da un lato rafforza l'autorevolezza del Comitato, perché permette di mantenere una dialettica in punto di diritto in grado di equilibrare le diverse opinioni, dall'altro consente di verificarne maggiormente la trasparenza delle scelte, favorendo una sorta di pubblicità del dibattito interno che è fondamentale per le Assemblee politiche»<sup>146</sup>.

Quanto alle tempistiche, il quarto comma stabilisce che il Comitato debba esprimersi in tempo utile per la conclusione dell'esame in Assemblea (rimarcando come il medesimo non possa costituire un elemento procedurale di natura ostruzionistica), e comunque – in armonia con quanto affermato nell'ottavo comma – non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo.

Se da un lato questo termine parrebbe ragionevole, con riguardo ai disegni di legge di conversione di decreti-legge potrebbero prospettarsi talune problematiche di eminente rilevanza. Occorre considerare, invero, l'eventualità (non infrequente nella prassi) che il testo, visionato in prima battuta alla Camera, pervenga tardivamente all'attenzione del Senato, in

---

<sup>143</sup> Il riferimento, naturalmente, va alle leggi delega e alle cd. *deleghe in senso ampio*, attribuite cioè a soggetti diversi dall'Esecutivo.

<sup>144</sup> Entrambe le citazioni sono riprese da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, cit., 329.

<sup>145</sup> L'art. 36, comma 1, del Regolamento del Senato – così come modificato nel 2022 – dispone, infatti, che, «salve le eccezioni previste dal comma 1 dell'articolo 35, il Presidente può, dandone comunicazione al Senato, assegnare in sede redigente alle Commissioni permanenti o a Commissioni speciali disegni di legge, riservata all'Assemblea la sola votazione degli articoli e la votazione finale con sole dichiarazioni di voto».

<sup>146</sup> Così F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 5/2022, 92-93.

prossimità della scadenza dei perentori sessanta giorni prescritti dall'art. 77, comma 3, Cost. Una circostanza, questa, che renderebbe assai arduo l'espletamento del compito assegnato al Comitato, con la possibilità che il parere venga ad assumere – *sic et simpliciter* – le sembianze di mero “visto”.

Il comma si conclude prevedendo che all'attività valutativa dell'organo partecipino, oltre ai componenti effettivi, anche il relatore incaricato dalla Commissione competente e un rappresentante del Governo.

### 3. I pareri obbligatori delle “Commissioni filtro”

Un secondo ambito ampiamente investito dalla riforma regolamentare del 2022 è quello dei pareri obbligatori espressi dalle cd. “Commissioni filtro”. Tralasciando la modifica meramente formale apportata al primo comma (che impone alla 4a Commissione<sup>147</sup> di esprimersi, in generale, sui disegni di legge concernenti le procedure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo) e al sesto, le novelle più significative si sostanziano nell'introduzione dei commi 6-*bis* e 6-*ter*, dedicati rispettivamente ai pareri della 5a<sup>148</sup> e della 1a Commissione permanente<sup>149</sup>.

L'art. 6-*bis* si apre statuendo che – stante l'obbligo di pronunciarsi sui disegni di legge, deferiti ad altre Commissioni, che comportino nuovi o maggiori oneri, diminuzione di entrate, o che comunque contengano disposizioni rilevanti ai fini delle direttive e delle previsioni del programma di sviluppo economico<sup>150</sup> –, ad eccezione dei d.d.l. collegati alla manovra di finanza pubblica, la 5a Commissione deve formulare un parere esclusivamente sugli emendamenti approvati. Precedentemente alla riforma del 2022, infatti, le Commissioni filtro esprimevano detto parere “a monte”, cioè su tutti gli emendamenti presentati e non ancora posti in votazione.

La previsione di una pronuncia preventiva, tuttavia, si ispirava all'idea di un procedimento contraddistinto da un numero contenuto di emendamenti, eventualità che non solo non si è verificata, ma che anzi ha visto, ancor più nel corso degli ultimi anni, un aggravio degli oneri a carico delle Commissioni filtro, e in particolare della 5a<sup>151</sup>. In tal senso, le ultime modifiche regolamentari segnano un punto di svolta, proprio perché sembrano convogliare verso una generale razionalizzazione della produzione legislativa.

Tralasciando questa breve digressione e richiamando il dato testuale, in assenza del parere il Regolamento fa divieto di attribuire al relatore l'incarico di riferire all'Assemblea prima che siano decorsi almeno quindici giorni dalla richiesta. D'altra parte, la medesima disposizione – con un inciso assai nebuloso («appreziate le circostanze») – riconosce al Presidente del Senato la facoltà di fissare un termine differente.

---

<sup>147</sup> “Politiche dell'Unione europea”.

<sup>148</sup> “Programmazione economica e bilancio”.

<sup>149</sup> “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione”.

<sup>150</sup> Si rimanda al terzo comma dell'art. 40 del Regolamento del Senato.

<sup>151</sup> Particolarmente utile, sul punto, la lezione di M. MAGRINI, *L'attività consultiva della Commissione Affari costituzionali*, tenuta presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “S. Tosi” il 3 aprile 2023. Altrettanto interessanti, seppur datate, le considerazioni di M. MAGRINI, *Il ruolo delle Commissioni “filtro” nel procedimento legislativo: quando la “cassa” (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2010.

La norma prosegue disponendo che, laddove richiesto dalla Commissione, il Governo deve trasmettere, entro cinque giorni, la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati dagli emendamenti di cui al terzo comma dell'art. 76-*bis*<sup>152</sup>. Qualora tale impellenza non venisse adempiuta nei termini prescritti, il Regolamento non ritiene configurabili presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti stessi.

Ancora, si stabilisce che, laddove la Commissione Bilancio esprima parere contrario – ovvero favorevole ma condizionato al rispetto di specifiche indicazioni – su un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate *ex art.* 81, comma terzo, Cost., la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste. Se l'esame avviene in sede redigente o deliberante, il mancato allineamento produce la rimessione del progetto all'Assemblea; qualora, invece, si tratti di sede referente, la Commissione di merito deve necessariamente indicare le ragioni dello scostamento all'interno della relazione all'Assemblea.

Per completezza, si segnala l'adeguamento numerico apportato all'art. 102-*bis*<sup>153</sup>, comma 1, del Regolamento, in base al quale gli emendamenti sui quali sia intervenuto parere contrario della Commissione *de quo* sono improcedibili, a meno che dieci (in precedenza quindici) Senatori non ne chiedano la votazione.

Veniamo al comma 6-*ter*, dedicato invece all'attività consultiva della 1a Commissione permanente. Infatti, ferma restando la competenza a esprimersi sui «[...] disegni di legge deferiti ad altre Commissioni che presentino aspetti rilevanti in materia costituzionale o che attengano alla organizzazione della Pubblica Amministrazione»<sup>154</sup>, anche la Commissione Affari costituzionali deve pronunciarsi con parere sui soli emendamenti approvati.

Inoltre, in caso di esame in sede redigente o deliberante e qualora sia stato espresso un parere contrario o favorevole condizionato, la Commissione di merito pone in votazione le modifiche richieste; allorché quest'ultima se ne discosti, il disegno di legge deve essere portato in Assemblea. Viceversa, laddove l'esame avvenisse in sede referente e la Commissione decidesse di non adeguare il testo al parere, occorrerebbe indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea.

#### 4. Le modifiche alla disciplina delle Commissioni in sede deliberante, redigente e referente

Come anticipato, la novità introdotte in materia di pareri obbligatori (di cui all'art. 40 del Regolamento) hanno avuto alcuni riflessi sulla disciplina delle Commissioni in sede deliberante (artt. 35, 37, 41), redigente (artt. 36, 37, 42, 44) e referente (artt. 37, 43, 44). Iniziamo dalle modifiche apportate al procedimento con le Commissioni riunite in sede deliberante. Per quanto concerne la fase dell'assegnazione, l'art. 35, primo comma, ammette la possibilità che il Presidente d'Assemblea assegni singoli disegni di legge alla deliberazione delle stesse Commissioni, eccezion fatta per quei progetti che devono essere necessariamente discussi e votati nel *plenum*.

Tuttavia, fino al momento della votazione finale il testo è rimesso all'Assemblea se, alternativamente, il Governo, un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei

---

<sup>152</sup> Rubricato "Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti".

<sup>153</sup> Recante "Effetti del parere contrario della 5a Commissione permanente".

<sup>154</sup> Così dispone il secondo comma dell'art. 40 Reg. Sen.

componenti della Commissione di merito chiedano al Presidente d'Assemblea – ovvero a quello di Commissione qualora la discussione sia già iniziata – che il disegno di legge venga discusso e votato in Assemblea oppure – e qui risiede la modifica – che sia sottoposto, previa votazione degli articoli, alla sua approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto.

Il d.d.l., poi, è rimesso all'Assemblea anche nei casi contemplati dai commi 5, 6, 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 40 Reg. Sen., vale a dire nelle ipotesi di mancato adeguamento del testo al parere espresso dalle Commissioni filtro.

Quanto alla fase procedurale, si osservano, ai sensi dell'art. 41 e in quanto applicabili, le disposizioni sulla discussione e votazione in Assemblea, con esclusione delle limitazioni alla presentazione di emendamenti indicate nei commi 3 e 5 dell'art. 100 Reg. Sen. Segnatamente, per le votazioni nominali e a scrutinio segreto è richiesta rispettivamente la domanda di due e di tre senatori (non più di tre e cinque); inoltre, le richieste che in Assemblea devono essere avanzate da almeno cinque senatori (non più otto) sono proposte in Commissione da almeno due senatori ovvero da uno se a nome di un Gruppo.

L'art. 36 si occupa, invece, dell'assegnazione alle Commissioni riunite in sede redigente. In particolare, si evidenzia, al primo comma, la soppressione del riferimento alle modalità e ai limiti delle dichiarazioni di voto di cui all'art. 109, comma 2, nonché l'espunzione del secondo comma della medesima norma. Viene meno, infatti, la possibilità che otto Senatori – entro altrettanti giorni dalla comunicazione dell'avvenuta assegnazione – chiedano che l'esame sia preceduto da una discussione assembleare tesa ad individuare, con apposito ordine del giorno, i criteri cui la Commissione deve attenersi per la redazione del testo.

Inoltre, sempre entro i limiti fissati dall'art. 35, si riconosce la facoltà al Governo, ad un decimo dei componenti del Senato ovvero ad un quinto dei membri della Commissione – nonché nei casi di cui ai commi 5, 6, 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 40 Reg. Sen. – di chiedere, fino al momento della votazione finale in Assemblea, che il disegno di legge venga assoggettato alla procedura ordinaria di esame e approvazione (mediante, quindi, la riassegnazione del testo alla sede referente).

Quanto all'art. 42, si registra l'abrogazione del secondo comma e l'eliminazione di un'espressione al terzo comma, entrambi concernenti la già illustrata ipotesi – anch'essa venuta meno – di cui all'art. 36, comma 2. Anche in tal caso, inoltre, vengono rimossi i riferimenti alle modalità e ai limiti delle dichiarazioni di voto di cui al secondo comma dell'art. 109 Reg. Sen.

L'art. 37 disciplina il “Trasferimento di un disegno di legge dalla sede referente alla sede deliberante o redigente”. Infatti, al di fuori delle fattispecie di cui al primo comma dell'art. 35 e purché vi sia il consenso unanime della Commissione di merito e l'assenso del Governo, il Presidente d'Assemblea, su richiesta, può trasferire alla sede deliberante o redigente un disegno di legge in precedenza deferito a quella referente. Tale operazione, tuttavia, non è consentita laddove – nelle ipotesi di cui all'art. 40, commi 5, 6, 6-*bis* (sesto periodo) e 6-*ter* (secondo periodo) – la Commissione filtro competente abbia espresso parere contrario al provvedimento.

Ancora, si segnala, sempre in ragione dell'abrogazione del secondo comma dell'art. 36, la rimozione, al quarto comma dell'art. 44 (“Termini per la presentazione delle relazioni”), del riferimento alla discussione preliminare in Assemblea che precede l'esame in Commissione.

In ultima istanza, all'art. 43 – rubricato “Procedura delle Commissioni in sede referente” – si evidenzia l'espunzione del comma 3-*bis*, che originariamente rimetteva ai Senatori della

14a Commissione (oggi la 4a) il compito di riferire alle altre Commissioni permanenti i pareri sui disegni di legge di cui all'art. 40, comma 1, Reg. Sen.

##### 5. *L'introduzione del cd. "voto a data certa"*

Sempre nella prospettiva di assicurare un efficientamento e una razionalizzazione delle procedure legislative, la riforma regolamentare del 2022 ha introdotto rilevanti novità in materia di organizzazione delle attività assembleari. Si segnalano, in particolare, le modifiche intervenute agli articoli 54, 55 e 56 Reg. Sen.

Ebbene, prima di scandagliare sistematicamente le novelle apportate, pare utile richiamare alcune basilari nozioni.

Come insegnato dalla manualistica, i lavori delle Camere sono organizzati secondo il metodo della programmazione<sup>155</sup>, che si articola in *programma* (art. 53), *calendario* (art. 55) e *ordine del giorno* (vale a dire l'elenco degli argomenti da esaminare nel corso delle singole sedute)<sup>156</sup>.

Glissando su quest'ultimo profilo (disciplinato dall'art. 56) e riferendosi alle peculiarità del Senato, è possibile esplicitare che mentre il *programma dei lavori* si concreta in un documento «più astratto e generale, in cui ci si limita ad inserire, per ognuno dei due [...] mesi in esso ricompresi, i provvedimenti e gli argomenti che saranno presumibilmente oggetto di trattazione»<sup>157</sup> – naturalmente tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari e dai singoli Senatori –, il *calendario*, di regola, ha cadenza mensile e stabilisce le modalità attuative del programma definitivo<sup>158</sup>. Inutile sottolineare che, nell'uno e nell'altro caso, il ruolo svolto dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e dal Presidente d'Assemblea è dirimente<sup>159</sup>.

Stanti tali considerazioni, è ora possibile procedere all'analisi delle singole modificazioni.

Dell'art. 54<sup>160</sup>, originariamente destinato a disciplinare uno "schema di lavori" da impiegare nelle ipotesi di disaccordo – in seno alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi – sul programma, si segnala unicamente la complessiva soppressione<sup>161</sup>.

---

<sup>155</sup> Secondo A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 526-527, «innovazione capitale nella struttura del "giusto" procedimento legislativo è [...] il requisito della "ragionevole durata": attraverso l'istituto della "programmazione" dei lavori. [...] Con la "ragionevole durata" del procedimento legislativo si crea infatti un formale legame finalistico dei lavori parlamentari con l'attuazione del programma di governo. [...] Si recuperava così, in un certo senso, attraverso la "ragionevole durata" del procedimento, il raccordo con i dichiarati obiettivi di governo e con il calore assoluto del fattore temporale in essi incorporato: di importanza tale che solo la coincidenza tempistica tra lavori parlamentari e programma di azione governativa può attuare pienamente il concetto di "governo parlamentare" (il "contingentamento dei tempi" e il "voto a data fissa" saranno il controverso futuro di queste premesse)».

<sup>156</sup> V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, cit., 379 ss.

<sup>157</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 220.

<sup>158</sup> Segnatamente, ai sensi dell'art. 55, comma 2, Reg. Sen., «il calendario, che ha di norma cadenza mensile, reca il numero e la data delle singole sedute, con l'indicazione degli argomenti da trattare...».

<sup>159</sup> Sulle modalità di adozione del programma dei lavori e del calendario dei lavori si rimanda, rispettivamente, agli artt. 53, commi 3 e ss., e 55, commi 3 e 4, Reg. Sen.

<sup>160</sup> Recante "Schema dei lavori".

<sup>161</sup> A ben vedere, la prassi parlamentare ha mostrato come tale strumento fosse da tempo caduto in desuetudine, tant'è che proprio nella "Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento", comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2022 e consultabile su *senato.it*, si legge quanto segue: «L'evidente

Degna di maggiore considerazione, invece, la revisione apportata all'art. 55, dedicato al "Calendario dei lavori". Infatti, il Regolamento riforma il quinto comma in due versi: anzitutto, si sancisce che – ai fini dell'organizzazione della discussione degli argomenti iscritti nel calendario – la Capigruppo, nel determinare il tempo da riservare a ciascun Gruppo e, in aggiunta, ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo<sup>162</sup>, stabilisce la data entro cui gli argomenti all'ordine del giorno devono essere posti in votazione, garantendo inoltre, per la conversione della decretazione d'urgenza, che il voto avvenga entro il trentesimo giorno dal deferimento<sup>163</sup>.

Tale peculiare procedura è conosciuta nella nostra prassi parlamentare con il nome di "ghigliottina"<sup>164</sup>, uno strumento a vocazione anti ostruzionistica al quale si ricorre, per l'appunto, nel tentativo di assicurare la conversione di un decreto-legge prima del termine di decadenza.

In secondo luogo, e qui risiede la reale innovazione<sup>165</sup>, questa previsione generale viene oggi accompagnata dal cd. *voto a data certa*. Nello specifico, il Regolamento è stato integrato con una disposizione che consente di porre in votazione il testo presentato o trasmesso (dalla Camera) all'Assemblea ovvero licenziato dalla Commissione laddove l'esame del disegno di legge non fosse concluso nei termini prestabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Questo *iter*, tuttavia, non può trovare applicazione con riguardo ai disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione<sup>166</sup>.

Alcune considerazioni, seppur telegrafiche, sulla portata di detta novella paiono d'obbligo. Anzitutto, rispetto all'istituto della "ghigliottina", la calendarizzazione *a data certa* nasce con una finalità diversa: la definizione *ex ante* di un termine entro cui concludere l'esame di un

---

desuetudine registrata in ordine all'istituto dello schema dei lavori in sede di programmazione ha orientato la Giunta a proporre l'espunzione dal Regolamento».

<sup>162</sup> Inevitabile il rimando all'art. 14, comma 1, Reg. Sen., nella parte in cui si afferma che «ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 55, comma 5».

<sup>163</sup> A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei Gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino 2004, 71.

<sup>164</sup> Lo strumento della "ghigliottina" – comparso per la prima volta, al Senato, nella seduta del 28 febbraio 1990 – si fonda su una lettura combinata degli articoli 55, comma 5, e 78, comma 5, Reg. Sen. A tal riguardo, particolarmente utile la lezione di F.S. TONIATO, *La riforma del 2022 del Regolamento del Senato*, tenuta il 23 gennaio 2023 presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "S. Tosi"; vedasi anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 226. Per una comparazione con la Camera si rimanda a C. DE CESARE, *Il Canguro e la Ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera – La versione dei media on line*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016, 67 ss.

<sup>165</sup> A ben vedere, alcune proposte di riforma in tal senso erano già state avanzate nel corso della XVII Legislatura ("Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"). Sulle differenze rispetto alla recente revisione regolamentare utili D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, 34/2022, 12 ss.; T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 5/2016, 1 ss.; R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, 6/2016, 1 ss.

<sup>166</sup> Rispettivamente, disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi; disegni di legge per la concessione di amnistia e indulto.

disegno è tesa non tanto a respingere pratiche ostruzionistiche, quanto piuttosto ad incentivare i procedimenti legislativi ordinari, nell'ottica di contenere il ricorso – da parte del Governo – allo strumento del decreto-legge, del quale si dirà più diffusamente a breve.

Un secondo elemento d'interesse va ricercato, poi, nel potere di iniziativa procedurale che il nuovo articolato rimette alla Capigruppo – confermandone, così, l'influsso decisivo<sup>167</sup> –, senza peraltro fissare, *ab origine*, un termine massimo di durata dell'esame. D'altro canto, è bene specificare che tale lasso temporale, ancorché individuato dal suddetto organo, deve comunque essere sottoposto ad una successiva deliberazione assembleare, da estrinsecarsi mediante votazione a scrutinio nominale simultaneo.

Ma il dato di squisita rilevanza deve propriamente individuarsi nel portato di un similare meccanismo: difatti, laddove i tempi di valutazione si siano protratti oltre la scadenza predeterminata dalla Conferenza e ratificata dal Senato, si perviene ad una sorta di “demolizione” dei lavori e degli emendamenti approvati, «[...] ritornando, come nel “gioco dell'oca”, al provvedimento presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato in Commissione...»<sup>168</sup>.

Ciononostante, se il provvedimento è discusso in Assemblea nella versione del proponente (*ex art. 44, comma 3, Reg. Sen.*), gli emendamenti accolti dalla Commissione sono nuovamente posti in votazione, così da salvaguardare parzialmente l'attività già svolta.

Brevi notazioni finali: il comma 7 dell'art. 55 prevede che – in ragione di eventi sopravvenuti ed urgenti – l'Assemblea, al termine di ogni seduta e su proposta del Presidente, del Governo o di cinque Senatori (non più otto), possa deliberare di inserire nel calendario argomenti non compresi nel programma, sempre che tale immissione non ne renda impossibile l'esecuzione.

L'art. 56, come anticipato, si occupa infine dell'*ordine del giorno*. Poche, invero, sono le correzioni registrate sul punto: viene espunto – in armonia con la soppressione dell'art. 54 – il riferimento allo “schema dei lavori” (comma 2), si riduce da otto a cinque il numero di parlamentari necessari per ottenere l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno (comma 3) e per proporre la discussione e la votazione di materie non inserite nel medesimo documento (comma 4).

## 6. Le novità in materia di conversione dei decreti-legge

La questione del *voto a data certa* è strettamente interconnessa al tema della decretazione d'urgenza. Come è già stato anticipato, la *ratio* alla base del riconoscimento esplicito di tale istituto deve rinvenirsi (anche) nel tentativo di scongiurare l'(ab)uso di detti strumenti

---

<sup>167</sup> Cfr. L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*, Pisa University Press, Pisa, 2018, 33, secondo cui «l'organo parlamentare che riveste il ruolo centrale nella programmazione è la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, che al Senato è integrata dai quattro Vicepresidenti e dal rappresentante del Governo, solitamente il Ministro per i rapporti con il Parlamento».

<sup>168</sup> Così D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., 13. Inoltre, per un raffronto con la Camera, si rimanda a L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2022, 9 ss.; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6/2014, 1 ss.

normativi, ancor più in relazione a quelle circostanze che, invece, potrebbero e dovrebbero essere fronteggiate, entro tempi sufficientemente celeri, dal legislatore ordinario<sup>169</sup>.

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, infatti, «la ripetuta previsione costituzionale dell'urgenza significa che la Costituzione riconosce nella tempestività una delle qualità della legge che il Parlamento può e deve perseguire nella sua organizzazione procedurale»<sup>170</sup>.

D'altra parte, costituisce oramai fatto notorio il progressivo indebolimento delle assemblee parlamentari, che troppo spesso appaiono inerti e “senza voce” a fronte di spinte centrifughe che, al contrario, tendono verso una sostanziale intensificazione del ruolo (anche normativo) dell'Esecutivo<sup>171</sup>.

La questione dei decreti-legge costituisce *ictu oculi* una particolare torsione di questo fenomeno, sia «da un punto di vista “quantitativo”, vista la frequenza crescente di ricorso allo strumento, [...] [che] da un punto di vista “qualitativo”, date le innumerevoli prassi “elusive” prodottesi, dalle più note e risalenti nel tempo (la “reiterazione” dei decreti [...]), alle più recenti e “innovative”», tra cui è possibile annoverare l'«eterogeneità e “onnicomprendività” dei decreti (con testi che partono voluminosi e diventano “obesi” in sede di conversione), così come [il] fenomeno della “reiterazione implicita” o dei “decreti fantasma” (ossia a pubblicazione o applicazione differita)... »<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Critica sulla possibilità che il “voto a data certa” possa scoraggiare il ricorso ai decreti-legge M. MANETTI, *Perché tornare a discutere del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive. Il Filangieri. Quaderno 2021*, Jovene, Napoli, 2021, 118, secondo la quale «[...] il decreto legge presenta troppi vantaggi per il Governo, in primis l'immediata entrata in vigore, indi la visibilità della scelta governativa nella sua purezza [...], poi il rischio della decadenza, che è un forte strumento di ricatto nei confronti della maggioranza, e non ultimo [...] la immediata riferibilità della questione di fiducia all'articolo unico della legge di conversione, che non implica tuttavia di rinunciare alla ripartizione del testo in articoli».

<sup>170</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 358.

<sup>171</sup> La locuzione è ripresa da M. AINIS, *Così il Parlamento resta senza voce*, in *la Repubblica*, 16 aprile 2023. In tono critico, l'A. evidenzia che «c'era una volta il Parlamento. Adesso rimane la parola, non la cosa. [...] Leggi di delega (al governo, e a chi sennò?), leggi di bilancio predisposte dal governo, e in 29 casi leggi che convertono decreti del governo. Da qui uno scambio di ruoli: il potere esecutivo legifera, il potere legislativo esegue. E il decreto-legge – concepito per fronteggiare situazioni straordinarie – diventa lo strumento ordinario della legislazione. [...] Ma il problema non sta solo nella lingua arcana del diritto – altro malanno cui non prestiamo più attenzione, per rassegnazione o per disperazione. Tocca piuttosto la democrazia italiana, che ha (dovrebbe avere) nel Parlamento il suo santuario. Perché quest'ultimo è l'unico luogo delle istituzioni dov'è rappresentata pure l'opposizione, oltre alla maggioranza di governo; se perde la voce, viene silenziato anche il dissenso. Perché il Parlamento è lo specchio del Paese, mentre l'esecutivo ne riflette soltanto una frazione. E perché le Camere deliberano con una discussione pubblica, il Consiglio dei ministri decide in gran segreto. Quando decide, giacché l'officina dei decreti si trova piuttosto negli uffici legislativi dei ministeri, sono loro gli oscuri meccanismi delle regole che abbiamo sul groppone. E le conseguenze ci riguardano, benché i più non ci facciano caso. Lo spettacolo d'un Parlamento perennemente litigioso ma in realtà prono ai voleri del governo; del tutto incapace d'iniziativa e di proposte autonome; per giunta generato con il perverso sistema delle liste bloccate, che vietano agli elettori di scegliere gli eletti – ecco, è questo spettacolo che ha allevato il nostro disamore. Però la crisi di fiducia sulle assemblee parlamentari mina pure la fiducia in noi stessi, ci allontana gli uni dagli altri, ci impedisce di riconoscerci come un popolo unitario, avendo perso la rappresentanza unitaria delle nostre diverse solitudini».

<sup>172</sup> Così D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di “compressione” del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 2-3. Dello stesso avviso R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, cit., 14, secondo cui «[...] quasi tutta la legislazione di governo si concentra nei provvedimenti d'urgenza e la generalizzazione del procedimento parlamentare di conversione come sede “ordinaria” di consolidamento di tale legislazione si sta risolvendo in una alterazione del profilo funzionale o “causale” dello stesso procedimento legislativo parlamentare, che da sede primaria per l'innovazione dell'ordinamento giuridico si sta



Ma veniamo alle recenti modifiche. L'art. 78 Reg. Sen. – recante “Disegni di legge di conversione di decreti-legge” – ospita essenzialmente due novità, una meno incisiva dell'altra.

La prima consiste nella diminuzione, da dieci a sette, dei Senatori che possono proporre nel *plenum*, entro cinque giorni dall'annuncio della presentazione o della trasmissione, una questione pregiudiziale riferita ad un disegno di legge di conversione, riconoscendo altresì la possibilità al Presidente d'Assemblea di ammettere – compatibilmente con i termini di conversione del decreto-legge – la presentazione di proposte di questione sospensiva.

Molto più pregnante, per contro, l'elisione dell'ultimo comma della medesima norma, che originariamente prevedeva la riapprovazione in Aula delle proposte emendative già adottate dalla Commissione di merito, la quale – nella formulazione corrente – redigerà, invece, al termine dell'esame, un testo consolidato accogliente dette modifiche (cosiddetto *Testo A*). In questo modo, oltre a razionalizzare l'*iter* di conversione della decretazione d'urgenza, la riforma ha cristallizzato un allineamento tra la normativa vigente a Montecitorio e quella propria di Palazzo Madama<sup>173</sup>.

Con riguardo alle successive disposizioni, si segnalano unicamente la soppressione, al secondo comma dell'art. 79<sup>174</sup>, all'art. 80<sup>175</sup> e al terzo comma dell'art. 81<sup>176</sup>, del riferimento allo “schema dei lavori” (in ottemperanza all'abrogazione del più volte menzionato art. 54 Reg. Sen.), e all'art. 81, comma 1, un mero adeguamento numerico: è ridotto da venti a dodici il *quantum* di Senatori necessario per chiedere che venga dichiarata l'urgenza e adottata la procedura abbreviata per i disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura e integralmente coincidenti con quelli approvati dal solo Senato nel precedente quinquennio.

## 7. Della discussione, delle deliberazioni e delle modalità di votazione

Come stabilito all'art. 99 del Regolamento – rubricato “Chiusura della discussione generale” –, una volta che tutti i Senatori iscritti a parlare (*ex art. 84*) l'abbiano fatto, il Presidente dichiara chiusa la discussione generale e concede la parola ai relatori e al rappresentante dell'Esecutivo. Segnatamente, qualora quest'ultimo prenda nuovamente la parola per ulteriori esternazioni circoscritte all'oggetto in esame, cinque Senatori (in

---

trasformando in sede per la sua sola modifica ed integrazione». Per una sintesi della questione si vedano, altresì, F. SCUTO, *Gli atti normativi equiparati alla legge*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. Gli atti normativi*, vol. V, Giappichelli, Torino, 2023, 172 ss. e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 301 ss.

<sup>173</sup> Si rimanda a D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., 14. Inoltre, nella già richiamata “Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento”, i Relatori Calderoli e Santangelo sottolineavano come la precedente procedura fosse problematica sotto due profili: «in primo luogo, specialmente in caso di plurimi emendamenti approvati, la comprensione del testo complessivo approvato dalla Commissione risulta spesso difficoltosa, proprio in quanto tale testo risulta parcellizzato in una pluralità di modifiche – spesso frammentarie – all'originario testo del decreto; in secondo luogo, si determina di fatto una duplicazione nelle votazioni, prima in Commissione, e successivamente in Aula».

<sup>174</sup> Rubricato “Disegni di legge fatti propri dai Gruppi parlamentari”.

<sup>175</sup> “Iniziativa legislative, consequenziali ad un dibattito, dei componenti di una Commissione”.

<sup>176</sup> Recante “Disegni di legge già approvati o esaminati nella precedente legislatura”.

precedenza otto) possono chiedere che su tali dichiarazioni si apra un dibattito incidentale, cui può partecipare non più di un oratore per ciascun Gruppo.

Inoltre, ai sensi del terzo comma della disposizione menzionata, qualora la discussione generale non sia stata limitata o si sia protratta oltre i termini fissati, cinque Senatori (non più otto) possono sollecitare il Presidente per ottenere una chiusura anticipata della stessa. *Nulla quaestio* su tali adeguamenti aritmetici.

Più interessante, invece, il nuovo comma 5 dell'art. 100, recante "Esame degli articoli – Presentazione degli emendamenti". Difatti, una volta terminata la discussione generale, si procede al vaglio dei singoli articoli del disegno di legge, che si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti presentati individualmente dai Senatori, dalla Commissione e dal Governo. Queste proposte emendative devono, di regola, essere inoltrate per iscritto dal proponente alla Presidenza nel termine stabilito dalla stessa o dalla Conferenza dei capigruppo.

Tuttavia – e qui sta la novella – il Presidente di Assemblea può consentire, laddove se ne manifesti l'opportunità, la presentazione, in corso di seduta, di emendamenti oltre detta scadenza, purché vi sia il sostegno di almeno cinque Senatori. I medesimi termini e condizioni, tuttavia, non trovano applicazione, ai sensi del sesto comma, nell'ipotesi di emendamenti governativi o della Commissione. Con riguardo a tale previsione – stanti i dubbi sollevati circa l'utilità della stessa, e ciò essenzialmente in ragione della prassi consolidata di fissare, in occasione della programmazione dei lavori, un limite temporale alla trasmissione degli emendamenti<sup>177</sup> –, una simile facoltà per le minoranze all'interno del procedimento legislativo non solo deve essere recuperata ma anche valorizzata<sup>178</sup>.

Veniamo, infine, al profilo delle deliberazioni e delle modalità di votazione.

All'art. 107, comma 2, del Regolamento, rubricato "Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti", è stata apportata una mera revisione aritmetica, in virtù della quale sono necessari sette Senatori (prima dodici) per chiedere al Presidente d'Assemblea, prima dell'indizione della votazione per alzata di mano, la verifica del numero legale.

Al comma 2-*bis* dell'art. 109, sugli "Annunci e dichiarazioni di voto", viene innestata una disposizione che rimette alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari il compito di definire i tempi per le dichiarazioni di voto dei parlamentari non iscritti ad alcun Gruppo. Da ultimo, si segnalano due ulteriori adeguamenti numerici: all'art. 113, infatti, si riducono, da quindici a dieci e da venti a dodici, i Senatori che possono chiedere rispettivamente la votazione nominale (compresa la votazione con appello *ex art.* 116 Reg. Sen.) e quella a scrutinio segreto.

## 8. Una breve riflessione di chiusura

Al netto delle riflessioni fin qui sintetizzate, l'ultima riforma del Regolamento del Senato – quanto al procedimento legislativo ordinario – pare rappresentare un punto di partenza verso quel ri-accentramento delle Camere cui dovrebbe tendere il sistema parlamentare. La strada

---

<sup>177</sup> S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce: i subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2016, 5.

<sup>178</sup> Di questo avviso L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 369.

è ancora lunga, le pratiche da dissuadere molteplici, ma le modifiche sin qui apportate sembrano muoversi nella giusta direzione.

Forse, la revisione più innovativa – quanto meno in questo ambito – è costituita dall’istituzione del *Comitato per la legislazione*, che avrà l’onere, tutt’altro che trascurabile, di garantire un certo grado di omogeneità tra i “mille rivoli” della normativa che, nel prossimo futuro, vedrà la luce.

Molto di più, al contrario, si sarebbe potuto fare con riguardo al tema dell’abuso della decretazione d’urgenza da parte dell’Esecutivo, così da arginare quelle esperienze – sempre più dirompenti – che il nostro ordinamento si affanna a combattere e che, in assenza di una valida risposta, rischiano di danneggiare irreversibilmente la nostra forma di governo.

## LA DISCIPLINA DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI NEL NUOVO REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

di Giulia Calabrò

SOMMARIO: 1. Premesse - 2. La composizione delle Commissioni (art. 21 Reg. Senato) - 3. Le competenze delle Commissioni (art. 22 Reg. Sen.) - 4. La Convocazione e il coordinamento delle Commissioni (art. 29 Reg. Sen.) - 5. La Commissione Politiche dell'Unione Europea: novità (artt. 23, 34, 40, 142, 143, 144, 144-bis, 144-ter Reg. Sen.) - 6. La partecipazione dei Rappresentanti delle Autonomie Locali: il nuovo art. 138 bis.

### 1. Premesse

La legge costituzionale n. 1 del 2020, che ha portato alla riduzione del numero dei parlamentari, ha reso necessario modificare i Regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per garantirne il migliore funzionamento.

I due rami del Parlamento, tuttavia, si sono mossi in modo diverso.

Al Senato, la necessità di intervenire sul Regolamento è stata vista come un'occasione per una sua più ampia revisione anche a prescindere dalle modifiche strettamente necessarie alla riduzione del numero dei componenti, alla Camera, al contrario, la revisione ha avuto carattere minimale<sup>179</sup>.

Inoltre, i due rami del Parlamento sono intervenuti sui Regolamenti in tempi diversi. Al Senato, le modifiche sono state introdotte alla fine della XVIII legislatura e sono entrate in vigore nella XIX legislatura, alla Camera, invece, il Regolamento è stato modificato quando la XIX legislatura era già iniziata e, proprio per questa ragione, la nuova disciplina è entrata in vigore solo in parte, in quanto alcune disposizioni avranno effetto solo a partire dalla XX legislatura (vedi per es. l'art. 14 Reg. Camera sulla formazione dei Gruppi parlamentari).

Questo diverso modo di procedere dei due rami del Parlamento ha prodotto delle evidenti asimmetrie a cominciare dal numero delle Commissioni parlamentari che al Senato sono state ridotte a 10, mentre alla Camera sono rimaste 14.

Oltre alla riduzione del loro numero, che rappresenta indubbiamente la modifica più immediatamente evidente e significativa, la disciplina delle Commissioni parlamentari, vero motore dell'attività dei moderni Parlamenti (L. Elia<sup>180</sup>), ha subito ulteriori puntuali modifiche che incidono sul loro funzionamento.

---

<sup>179</sup> La Camera, infatti, nonostante i notevoli sforzi compiuti in seno alla Giunta del Regolamento, non è riuscita a modificare il proprio regolamento, ciò ha comportato, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, inevitabili asimmetrie tra i due regolamenti che potrebbero ripercuotersi sulla funzionalità degli stessi organi.

In particolare, per quel che concerne le Commissioni parlamentari, la riforma costituzionale del 2020 ha permesso di attuare riforme da tempo auspicate, basti pensare che nei due rami del parlamento, dal 1987 alla Camera e dal 1988 al Senato, il numero delle commissioni permanenti è rimasto sostanzialmente invariato, eccetto per l'introduzione della commissione Politiche dell'Unione Europea (nel 2003 al Senato e nel 1996 alla Camera), peraltro anch'essa rimessa in discussione nel corso del dibattito in seno alla Giunta per il Regolamento per l'attuazione della riforma regolamentare del 2022, come si vedrà in seguito.

<sup>180</sup> Si veda sul punto L. Elia, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "F. Serafini"*, 1961, p. 44 ss.

Oggetto di questo lavoro sarà l'esame della nuova disciplina delle Commissioni parlamentari nel Regolamento del Senato.

## *2. La composizione delle commissioni (art. 21 Reg. Senato)*

Per quel che concerne le Commissioni permanenti, come si è già ricordato, la modifica più rilevante deve essere rintracciata nella riduzione del numero delle stesse da 14 a 10. Tale modifica ha avuto effetti in primo luogo sulla stessa composizione delle Commissioni.

Infatti, il novellato co.1 dell'art. 21 del Regolamento del Senato, rubricato "Formazione e rinnovo delle Commissioni permanenti: designazioni da parte dei Gruppi", prevede: "Ciascun Gruppo, entro cinque giorni dalla propria costituzione, procede, dandone comunicazione alla Presidenza del Senato, alla designazione dei propri rappresentanti nelle singole Commissioni permanenti di cui all'articolo 22, in relazione di uno ogni 10 iscritti". L'articolo 21 dunque, coerentemente con la riduzione del numero delle Commissioni, ha ridefinito la designazione di un membro ogni 10 iscritti (co.1).

Resta invariata, invece, la previsione al co. 2 concernente i Gruppi composti da un numero di Senatori inferiore a quello delle Commissioni, i quali sono autorizzati a designare uno stesso Senatore al massimo in tre commissioni, così da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni.

Al comma 3 del medesimo articolo, si prevede: "I Senatori che non risultino assegnati dopo la ripartizione prevista al comma 1 vengono distribuiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che in ciascuna Commissione siano rispecchiati, per quanto possibile, la proporzione esistente in assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione."

Tale previsione, sebbene con l'ultima revisione regolamentare nella sostanza non abbia subito modifiche rispetto al Regolamento previgente, se non per delle mere variazioni di forma, assume fondamentale importanza nell'impianto regolamentare perché sottolinea il principio di proporzionalità che ne informa la composizione.

Si noti che la Costituzione prevede espressamente il rispetto di tale principio esclusivamente per quel che concerne la composizione delle Commissioni in sede deliberante (art. 72, co. 3 Cost.) e per quelle d'inchiesta (art. 82, co. 2 Cost.); pertanto, in base all'autonomia regolamentare, in ciascun ramo del Parlamento esso è stato diversamente applicato nelle altre Commissioni.

In particolare per quel che concerne l'oggetto della presente trattazione, si evidenzia come al Senato si sia registrata un'applicazione meno rigorosa del principio di proporzionalità rispetto alla Camera<sup>181</sup>, garantendo dunque una maggiore rappresentatività di tutti i Gruppi, compresi quelli minori, eventualmente assenti nella Commissione corrispondente della Camera. Al Senato, infatti, si può verificare l'ipotesi in cui il medesimo Senatore si trova ad essere designato in un massimo di tre Commissioni, garantendo così la rappresentanza dei Gruppi nel maggior numero possibile di Commissioni, nel caso in cui la composizione numerica del Gruppo sia inferiore al numero delle Commissioni.

---

<sup>181</sup> Si veda sul punto S. M. CICONETTI, *Diritto Parlamentare*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 66-67.

Il principio di rappresentatività dei Gruppi in Commissione viene dunque utilizzato come strumento di riequilibrio della composizione di tali organi collegiali, quando la stretta applicazione del principio di proporzionalità potrebbe portare ad escludere il pluralismo.

Bisogna notare però che il principio di rappresentatività può in alcune circostanze anche cambiare i rapporti di forza presenti nelle Commissioni, a seconda dei delicati equilibri politici che si registrano. Ad esempio, qualora si verifichi un cambio di Governo nel corso della legislatura, come è avvenuto per la XVIII, può accadere che in una o più Commissioni le minoranze controllino temporaneamente un numero di seggi nel complesso addirittura superiore di quelli controllati dalla maggioranza. Nel caso di specie, in dottrina si evidenzia, peraltro, qualche dubbio di costituzionalità di questo assetto organizzativo, a parere di chi scrive del tutto condivisibile, qualora tali Commissioni “di minoranza” operino in sede deliberante<sup>182</sup>.

Per comprendere al meglio la *ratio* della riforma regolamentare del Senato bisogna interrogarsi circa l’operatività del criterio di proporzionalità e di quello della rappresentatività nelle Commissioni in seguito alla riforma costituzionale. I Gruppi parlamentari, definiti espressamente dalla Corte Costituzionale “espressione istituzionale del pluralismo politico”, di fatto contribuiscono ad inverare i principi della rappresentanza politica<sup>183</sup>, assicurando il necessario pluralismo di cui deve essere permeato il nostro ordinamento, secondo la precisa volontà dei nostri Padri costituenti. La disciplina dei Gruppi è inestricabilmente collegata a quella delle Commissioni essendo la stessa Costituzione a prevedere che “il concreto articolarsi della rappresentanza politica e il perseguimento dell’indirizzo politico, debba avvenire attraverso Commissioni che rispecchino la proporzionalità dei Gruppi parlamentari”<sup>184</sup>, dunque è inevitabile che le scelte sulla costituzione e sull’articolazione dei Gruppi si ripercuotano sul funzionamento e sull’organizzazione delle Commissioni parlamentari<sup>185</sup>.

Infatti, se non si fosse modificato il numero complessivo delle Commissioni, sarebbe stato impossibile rispecchiare la proporzione tra i Gruppi in Assemblea, dovendo distribuire oltre il 36% in meno di deputati e senatori rispetto alla precedente legislatura.

D’altra parte, a fronte di un Parlamento che a vede ridotta la sua capacità rappresentativa, appare assolutamente necessario non svilire la portata correttiva di questo criterio in Commissione.

---

<sup>182</sup> Per un approfondimento del tema si veda sul punto CRISTINA FASONE, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1/2022, pp. 6 ss.

<sup>183</sup> Si veda sul punto G. Negri, *Profili giuridici della disciplina di partito*, in *Rassegna di politica e storia*, n.6/1960, pp. 6-11.

<sup>184</sup> Si veda sul punto, A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Cacucci editore, 2019, p. 326.

<sup>185</sup> In questo senso, S. CURRERI, *L’ inopinato revival*, cit, p. 694, ha evidenziato come non sia «un caso che la Costituzione accomuni negli stessi articoli gruppi parlamentari e commissioni. Vi è, infatti, un profondo, storico, nesso tra la natura dei primi e le funzioni delle seconde. Le commissioni, infatti, sono in grado di soddisfare quell’esigenza tecnico-organizzativa - propria di tutte le assemblee numerose - di divisione del lavoro parlamentare, senza che ciò costituisca un’inaccettabile estromissione della centralità dell’Assemblea, nella misura in cui ne riproducano "in scala" l’articolazione politica, senza alterazioni o, addirittura, capovolgimenti. Ciò è ovviamente possibile solo se nella composizione delle commissioni si prendano a parametro non i singoli eletti, ma i gruppi parlamentari, tant’è che la nascita delle commissioni (1920) e l’annesso obbligo d’appartenervi (1922) coincidono con la costituzione dei gruppi parlamentari, espressione dei partiti politici sorti dopo il varo della legge elettorale proporzionale (1919)».

In particolare la revisione costituzionale è destinata a riverberarsi su tutte quelle disposizioni dei Regolamenti che “affidano a un numero fisso di parlamentari diritti e facoltà”<sup>186</sup>, non incidendo, invece, se non in misura indiretta, sui numeri espressi in termini frazionari.

Si segnala, inoltre, che nell’ultimo periodo del co. 3 dell’art. 21, in coerenza con la nuova disciplina dei Senatori “non iscritti” ad alcun Gruppo, anch’essa introdotta dalla riforma regolamentare del 2022, si prevede che quest’ultimi siano assegnati dal Presidente del Senato alle varie Commissioni permanenti, nel rispetto comunque degli equilibri tra maggioranza e opposizione. La portata della novella normativa appare dirompente essendo prevista per la prima volta la possibilità anche per i senatori elettivi di non iscriversi ad alcun Gruppo parlamentare, sulla scorta dell’esperienza del Parlamento Europeo. Possibilità concessa (in base al novellato art. 14 Reg. Sen.) sia nel caso in cui i senatori si dimettano dal Gruppo di appartenenza, sia nel caso in cui questi vengano espulsi dallo stesso, salvo che entro tre giorni non abbiano aderito ad altro Gruppo già costituito. Bisogna evidenziare in questa sede che ai medesimi vengono comunque garantiti adeguati spazi di intervento e che il Presidente del Senato ne dispone l’assegnazione alle Commissioni permanenti, rispettando il fondamentale rapporto tra maggioranza e opposizione, secondo quanto previsto dal novellato art. 21 co.3 Reg. Sen.

### *3. Le competenze delle Commissioni permanenti (art. 22 Reg. Senato)*

Risulta ampiamente investito dalla riforma regolamentare del 2022 anche l’art. 22 del Regolamento del Senato concernente le competenze delle Commissioni permanenti.

Il precedente testo dell’articolo 22 del Regolamento del Senato è attualmente sostituito dal seguente:

«Le Commissioni permanenti hanno competenza sulle materie per ciascuna indicate:

1a – Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione;

2a – Giustizia;

3a – Affari esteri e difesa;

4a – Politiche dell’Unione europea;

5a – Programmazione economica, bilancio;

6a – Finanze e tesoro;

7a – Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica, ricerca scientifica, spettacolo e sport;

8a – Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica;

9a – Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare;

10a – Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale».

Si osserva fin da subito che alcune Commissioni permanenti sono state oggetto di accorpamento, altre hanno assunto nuove e ulteriori competenze, come si vedrà nel prosieguo della trattazione.

---

<sup>186</sup> In tal senso si veda L. GIANNITI, N. LUPPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di camera e Senato*, in *Quaderni costituzionali*, il Mulino, Bologna, n. 3/2020, pp. 563-564.

Rispetto al precedente testo del Regolamento appare evidente l'accorpamento delle seguenti Commissioni: affari esteri e difesa; ambiente e lavori pubblici; industria e agricoltura; lavoro e sanità.

Tale soluzione finale è stata frutto di un compromesso non facile tra diverse istanze opposte nel corso del dibattito in seno alla Giunta.

Come emerge dalla relazione della Giunta per il Regolamento, in un primo tempo si volevano concentrare le modifiche sugli aspetti più direttamente connessi alla riduzione del numero dei senatori, 200 (a cui vanno aggiunti i senatori a vita e di diritto), tuttavia, fin dalla prima fase dei lavori è emersa la necessità di ridefinire di conseguenza anche il numero e le competenze delle Commissioni permanenti.

Nella relazione si osserva, infatti, che sarebbe poco funzionale la conservazione di quattordici Commissioni permanenti in seguito alla riduzione di un terzo dei componenti del Senato, poiché la composizione delle Commissioni risulterebbe eccessivamente ridotta.

In base a dei calcoli numerici, parte della dottrina<sup>187</sup> ha evidenziato che sarebbe stato opportuno effettuare una riduzione delle Commissioni permanenti da 14 a 9 sulla base di proiezioni meramente percentuali, così da poter mantenere gli stessi equilibri numerici che si registravano prima della riforma nei quorum strutturali e funzionali nelle Commissioni permanenti.

La dottrina maggioritaria,<sup>188</sup> tuttavia, appare concorde nel ritenere adeguato il numero attualmente previsto dal novellato Regolamento (10 Commissioni permanenti) in quanto si ritiene che in tal modo si riescono a garantire adeguate soglie decisionali anche in sede decentrata deliberante o redigente<sup>189</sup>.

La *ratio* degli accorpamenti delle Commissioni si può rinvenire nella relazione della Giunta per il Regolamento, da cui si evince che sono stati seguiti due criteri complementari: da un lato, il criterio di affinità tematica delle competenze da attribuire; dall'altro, il criterio basato sui "carichi di lavoro ordinariamente assegnati alle Commissioni attualmente esistenti".

Infatti, in base a quest'ultimo criterio, la Commissione bilancio (5<sup>a</sup> Commissione) non è stata accorpata alla Commissione finanze e tesoro (6<sup>a</sup> Commissione), in considerazione dell'ampiezza dell'attività da esse svolta, si pensi ad esempio alla sessione di bilancio. Diversamente, se si fosse seguito il solo criterio dell'affinità tematica delle competenze tali Commissioni si sarebbero potute naturalmente accorpate.

Un'altra ipotesi emersa durante i lavori preparatori in seno alla Giunta sarebbe stata quella di accorpate la Commissione Politiche dell'Unione Europea alla Commissione Affari Esteri, tuttavia grazie all'intervento politico determinante del Presidente pro tempore della 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato si è convenuto di mantenere separate le due Commissioni. D'altra parte l'attuazione delle Politiche dell'Unione Europea ha assunto negli anni sempre più un ruolo centrale nel nostro sistema, non sorprende infatti l'ingente carico di

---

<sup>187</sup> Si veda sul punto R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2020, n. 2, p. 187 ss.

<sup>188</sup> Per un'analisi puntuale della riforma regolamentare del 2022 si veda L. CIAURRO, *2022: ODISSEA NELLE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2022, p. 518 ss.

<sup>189</sup> Per un approfondimento sulla questione si veda, F. SICURO, *Il sistema delle Commissioni parlamentari alla prova del ridimensionamento della rappresentanza politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 1.



lavoro di quest'ultima, sarebbe dunque stato anacronistico e poco funzionale prevedere la soppressione di tale Commissione<sup>190</sup>.

Per quanto riguarda l'articolazione delle Commissioni permanenti è bene evidenziare che alla Camera permane tuttavia la precedente suddivisione in 14 Commissioni, pertanto nella XIX legislatura si verifica un'asimmetria tra la Camera (14 Commissioni permanenti) e il Senato (10 Commissioni permanenti)<sup>191</sup>. La dottrina sottolinea che questa asimmetria può avere un impatto negativo sulla funzionalità degli organi parlamentari. Peraltro, se si considera anche la principale interfaccia delle Commissioni parlamentari, ossia i Ministeri, si evidenzia in dottrina<sup>192</sup> un "doppio disallineamento". Si avrebbe, dunque, non solo un'asimmetria tra le Commissioni permanenti di Camera e Senato, ma anche tra queste e i Ministeri, loro principali interlocutori. Infatti, "la riduzione delle Commissioni parlamentari ad un numero inferiore alle attuali quattordici aggraverebbe l'attuale loro non perfetta specularità con gli attuali quattordici Ministeri, con la conseguenza che più di quanto oggi accade, avremo più Commissioni corrispondenti ad un solo Ministero oppure più Ministeri corrispondenti ad una sola Commissione"<sup>193</sup>.

Il rischio è che queste asimmetrie nella suddivisione delle materie possano ulteriormente aggravare l'iter parlamentare rendendo ancor più farraginoso il cammino dei progetti di legge.<sup>194</sup>

In quest'ottica in dottrina Nicola Lupo sostiene che "L'effetto sistematico è stato quello di introdurre rilevantissime disparità nella ripartizione delle materie - e dunque nell'aggregazione degli interessi - tra Camera e Senato: così dando origine, con ogni probabilità, ad asimmetrie che renderanno più arduo il cammino dei progetti di legge, specie laddove non si faccia ricorso alle consuete scorciatoie procedurali."<sup>195</sup>

#### 4. La Convocazione e il coordinamento delle Commissioni (art. 29 Reg. Sen.)

---

<sup>190</sup> Si veda in tal senso, L. CIAURRO, 2022: *ODISSEA NELLE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE*, cit., p. 518-519 ss.

<sup>191</sup> Sul punto L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, IV ed., 2023, osserva che "Anche in passato era accaduto che al Senato le commissioni permanenti fossero meno di quelle della Camera. Nelle prime cinque legislature, ad esempio, le commissioni del Senato erano 11, mentre alla Camera, già dalla terza, erano 14. E nelle legislature in cui entrambe le Camere avevano 14 commissioni, le competenze non sempre erano perfettamente sovrapponibili tra le corrispondenti commissioni dei due rami del Parlamento.

Tuttavia la mancata revisione delle commissioni permanenti della Camera a seguito della riduzione dei parlamentari finisce inevitabilmente per originare ulteriori asimmetrie e per rendere più difficile, per ogni singola commissione permanente (specie alla Camera), avere il dominio di una politica pubblica, posto che l'ambito delle politiche tende ormai quasi sempre a oltrepassare la competenza di una sola commissione permanente."

<sup>192</sup> Si veda per tutti L. CIAURRO, 2022: *ODISSEA NELLE MODIFICHE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE*, cit., p. 520.

<sup>193</sup> Si veda sul punto, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/20, p. 12 ss

<sup>194</sup> Sul punto si veda anche G. PICCIRILLI: "Quanto al coordinamento intercamerale, l'avvio della legislatura con un numero di Commissioni diverso tra le due camere (e con una distribuzione notevolmente divergente delle rispettive aree di competenza) potrà determinare una non indifferente difficoltà di funzionamento, almeno iniziale, specie nella prospettiva del rapporto con il Governo, nonché nella costruzione di raccordi tra i due rami del Parlamento."

<sup>195</sup> Così, N. LUPO, "Una legislatura a ranghi ridotti ma (per ora) con meno discontinuità del previsto", in *Osservatorio sulle fonti*, editoriale n. 3/2022, p. 12.

La novella regolamentare ha disposto inoltre una modifica all'articolo 29 co. 8 Reg. Sen., in materia di attività delle Commissioni, prevedendo la possibilità di convocare queste ultime in concomitanza con l'Assemblea, sempre che non siano state calendarizzate votazioni e che non sia disposto diversamente dal Presidente del Senato.

Bisogna notare che tale modifica è frutto di un emendamento proposto in Aula, infatti non era presente nel testo proposto dalla Giunta per il Regolamento.

Questa previsione assume una certa rilevanza in un'ottica di speditezza dei lavori parlamentari.

Inoltre, si segnala che la lettera del novellato articolo 29, co. 8-bis, prevede espressamente la possibilità per i Presidenti delle Commissioni di riunirsi al fine di stabilire orari di convocazione delle sedute delle Commissioni, allo scopo di coordinare i rispettivi lavori ed evitare convocazioni contestuali.

Tale attività di coordinamento svolta dai Presidenti delle Commissioni appare infatti necessaria al fine di evitare possibili sovrapposizioni nello svolgimento dei lavori.

#### *5. La Commissione Politiche dell'Unione Europea: novità (artt. 23, 34, 40, 142, 143, 144, 144-bis, 144-ter Reg. Sen.)*

La riforma regolamentare del 2022 interviene inoltre sulla fase discendente, prevedendo la partecipazione dei parlamentari europei nei lavori della quarta commissione (Politiche dell'Unione Europea). La novella regolamentare prevede infatti l'introduzione del comma 1-bis all'art. 23 Regolamento del Senato che dispone: "I membri del Parlamento europeo eletti in Italia possono essere invitati a partecipare, senza diritto di voto, alle sedute della Commissione Politiche dell'Unione europea, in relazione a specifici provvedimenti. Possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione." Come si evince dai lavori preparatori della Giunta per il Regolamento, tale disposizione è stata introdotta nell'ottica di una crescente valorizzazione della Commissione per le politiche dell'Unione Europea, quest'ultima infatti negli anni ha assunto un ruolo centrale nelle dinamiche istituzionali del nostro Paese.<sup>196</sup>

Infatti, la partecipazione dei Parlamentari europei ai lavori della Commissione è prevista in un'ottica di rafforzamento del dialogo politico e di cooperazione tra Parlamento Nazionale e istituzioni dell'Unione Europea.

Bisogna evidenziare però che tale partecipazione è disposta esclusivamente per i membri del Parlamento europeo eletti in Italia, requisito che è stato espressamente previsto in seguito all'approvazione in Aula di un emendamento proposto al testo base della Giunta per il Regolamento.

Inoltre, la riforma regolamentare prevede l'inserimento nel medesimo articolo di un ulteriore comma 1-ter, secondo cui "Il Presidente della Commissione assicura il coordinamento dei lavori della Commissione stessa con le attività dei membri del Parlamento

---

<sup>196</sup> Inizialmente, in seno al Comitato ristretto era stata paventata la possibilità di abbassare a 9 il numero delle Commissioni, ma ciò avrebbe significato sacrificare il ruolo svolto dalla Commissione per le politiche dell'Unione Europea, per converso tale Commissione acquista nuova linfa con la riforma regolamentare.

europeo invitati a partecipare”, al fine dunque di permettere l’effettiva partecipazione di questi ultimi, arricchendo così il dibattito parlamentare.

In quest’ottica, infatti, secondo autorevole dottrina: “È proprio lo sviluppo dei contatti più stretti fra parlamentari europei, commissari e parlamentari nazionali a essere la via più efficace per quella integrazione tra le rappresentanze che la dimensione sovranazionale di tutte le grandi questioni politiche oggi richiede.”<sup>197</sup>

Inoltre, per quanto concerne gli affari europei appare in questa sede necessario evidenziare che sono state apportate modifiche meramente formali agli articoli 34, 40, 142, 143, 144, 144-bis, 144-ter al fine di adeguare il Regolamento alla nuova previsione dell’art. 22 Reg. Senato che prevede che alla quarta Commissione vengano assegnate le politiche dell’Unione Europea, dunque non più alla quattordicesima.

A seguito della riduzione del numero dei parlamentari viene inoltre ridotto da otto a cinque il numero dei senatori necessari per attivare la richiesta di svolgimento del dibattito sulle proposte della Commissione Europea (ex art. 142, co. 1 Reg. Sen.).

A livello procedurale si segnala, infine, al comma 2 dell’articolo 144-ter, il venir meno della nomina di un relatore per l’esame delle sentenze di maggior rilievo della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, in seguito alla modifica regolamentare del 2022.

#### *6. La partecipazione dei Rappresentanti delle Autonomie Locali: il nuovo art. 138 bis*

La riforma del Regolamento del Senato del 2022 prevede l’introduzione al capo XVII del Regolamento del Senato, dell’articolo 138-bis, concernente la partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie locali ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>198</sup>.

Il novellato art. 138-bis consta di due commi, il primo comma dispone: “La Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel rispetto di quanto stabilito dai Regolamenti di ciascuna Camera, può invitare i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali a partecipare alle sedute della Commissione stessa, in relazione a specifici provvedimenti. Tali rappresentanti possono altresì formulare osservazioni e proposte con riguardo ai lavori della Commissione.”

Al secondo comma si evidenzia che tale previsione “è sempre applicabile quando il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali è un Senatore.”

La *ratio* di tale disposizione si deve ravvisare nel tentativo di introdurre forme di cooperazione tra Stato e autonomie locali, nell’intento di dare attuazione all’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> Così, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, IV ed., 2023, p. 351.

<sup>198</sup> Come noto, l’unica Commissione parlamentare bicamerale prevista espressamente dalla Costituzione (art. 126 Cost.).

<sup>199</sup> Se tale articolo venisse attuato si realizzerebbe peraltro la fondamentale funzione di riduzione del contenzioso davanti alla Corte Costituzionale.

Nonostante, come ricorda GIANNITI - LUPO, i reiterati moniti della Corte Costituzionale in cui si è stigmatizzata la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”, “anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3” (sentt. n. 6 del 2004, n. 423 del 2004, n. 401 del 2007, n. 251 del 2016) (in tal senso si veda anche Covino, 2018).

Al fine di comprendere la portata innovativa dell'art. 138bis, bisogna in questa sede ricordare la mancata integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il comma 1 dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dispone: "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."

Inoltre, al secondo comma si attribuisce un potere rilevante a tale Commissione così integrata, prevedendo che "Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 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."

Tale disposizione, tuttavia, è rimasta ancora oggi sostanzialmente inattuata<sup>200</sup>.

Sebbene la novella regolamentare del 2022 all'articolo 138 bis permetta oggi che i rappresentanti delle autonomie locali possano essere invitati a partecipare alle sedute della Commissione, operando un notevole passo in avanti rispetto al passato, non arriva a dare piena attuazione al dispositivo dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, il novellato articolo garantisce ai rappresentanti delle autonomie locali la mera partecipazione congiuntamente alla possibilità di formulare osservazioni e proposte, tuttavia non viene previsto in capo a questi ultimi il diritto di partecipare alle votazioni che sarebbe indispensabile per determinare le conseguenze procedurali previste dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Al comma 2 dell'articolo 138 bis si sottolinea inoltre che la possibilità di partecipare alle sedute della Commissione viene prevista solo quando il Presidente della Commissione è un Senatore, poiché in tale circostanza naturalmente si applicherebbe il Regolamento del Senato all'organo bicamerale. Tuttavia, parte della dottrina evidenzia che per logica costituzionale tale previsione dovrebbe essere applicabile anche nel caso in cui il Presidente sia un deputato<sup>201</sup>.

Sicuramente il novellato articolo 138-bis si pone nella giusta direzione, cercando di dare attuazione a una disposizione costituzionale rimasta inattuata (legge costituzionale n. 3 del 2001), ma appare ancora un timido tentativo.

Inoltre, la dottrina evidenzia opportunamente come tale integrazione "realizzerebbe anche l'obiettivo di una sostanziale integrazione della capacità rappresentativa delle istituzioni parlamentari, per certi versi compensando uno degli effetti della riduzione del

---

<sup>200</sup> Nell'unica occasione in cui si provò a dare attuazione a questo disposto della l. cost. n. 3/2001, le Giunte per il Regolamento delle due Camere istituirono un comitato paritetico, composto da 4 senatori e 4 deputati; un comitato che elaborò una proposta dopo un articolato percorso istruttorio (tra l'ottobre del 2001 e l'aprile del 2002), consegnando alle due Giunte un testo che le due Camere nella loro autonomia avrebbero potuto adottare, nella consapevolezza però della necessità, per quel tipo di riforma, di pervenire a una sostanziale identità delle modifiche regolamentari da approvare.

<sup>201</sup> Si veda sul punto, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.158.

numero dei parlamentari che, comunque la si consideri, incide sulla rappresentatività del parlamento e più in generale sul pluralismo<sup>202</sup>.

---

<sup>202</sup> L. GIANNITI e N.LUPO, Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera, *Il Mulino*, Quaderni costituzionali, fascicolo 3, settembre 2020, p. 570.

## NOVELLAE EXTRAVAGANTES. LE MODIFICAZIONI ALLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI PARLAMENTARI NON LEGISLATIVI

di Luca Alessandria

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Uno sguardo di insieme alle modificazioni approvate in materia di procedimenti non legislativi; 3. La revisione di *quorum* funzionali; 4. La nuova disciplina delle risoluzioni in Commissione e in Assemblea; 5. La programmazione dei lavori; 6. Il procedimento di verifica dei poteri; 7. Interrogazioni: *aliquid novi?*; 8. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

La revisione del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea di tale ramo del Parlamento in data 27 luglio 2022,<sup>203</sup> si compone di un novero diversificato di disposizioni, solo apparentemente riconducibili a un'*eadem ratio*. Sebbene, infatti, com'è noto il Regolamento fosse stato oggetto di una incisiva riforma già nel 2017 e, dunque, l'origine di tale più recente iniziativa debba essere primariamente individuata nell'esigenza di adeguare le norme regolamentari alla sopravveniente riduzione del numero dei senatori,<sup>204</sup> la "sessione" apertasi a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 ha rappresentato l'occasione per il cumulo di una pluralità di interventi modificativi dell'ordito regolamentare.<sup>205</sup> Interventi che, a ben vedere, incidono sull'insieme delle funzioni parlamentari. D'altra parte, se l'intento esplicito della diminuzione dei rappresentati coincideva con la finalità di conseguire una maggiore funzionalità dell'attività delle

<sup>203</sup> Cfr. *Gazzetta Ufficiale* del 5 agosto 2022, n. 182.

<sup>204</sup> In merito, oltre ai contributi raccolti nel presente fascicolo, si v. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2020, 168 ss.; ID., *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15 aprile 2020; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2020, 761 ss.; ID., *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2020, 348 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, 559 ss.; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2020, 326 ss.; ID., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 ottobre 2020; P. PISICCHIO, *La riforma dei regolamenti parlamentari, tra inerzia e necessità*, in *Rass. parlam.*, 2, 2021, 299 ss.; R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2022, 361 ss.

<sup>205</sup> La natura composita dell'intervento di riforma è stata posta in evidenza altresì da R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 settembre 2022, *passim*; G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in *Quad. cost.*, 4, 2022, 905; C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, *cit.*, 14; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, *cit.*, 14; L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 3, 2022, 81.

Camere,<sup>206</sup> appare congruo ritenere – come ampia parte della dottrina ha fatto – che il seguito della revisione costituzionale, nell’attuazione tramite regolamento, dovesse contemplare soluzioni di natura organizzativa e procedimentale idonee ad assicurare non soltanto la continuità nel buon andamento dell’esercizio delle funzioni da parte di un Parlamento “a ranghi ridotti”,<sup>207</sup> ma altresì una più ampia «razionalizzazione» dei lavori.<sup>208</sup>

Allora, pur non potendosi omettere di rilevare sin dal principio che gli esiti della suddetta iniziativa di riforma non appaiono complessivamente corrispondere alle aspettative di quanti avevano preconizzato l’opportunità politico-normativa di sfruttare la “finestra di opportunità”<sup>209</sup> al fine di pervenire a una risoluzione, doverosamente organica, dei persistenti problemi dell’organizzazione e dell’azione parlamentare in rapporto all’evoluzione della forma di governo,<sup>210</sup> nondimeno è d’uopo dare conto delle novità introdotte al Senato in sede di revisione relativamente alle molteplici funzioni dell’Organo e sottoporle a un’attenta disamina. In particolare, scopo del presente contributo è provvedere all’analisi delle novità intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari diversi da quello legislativo.<sup>211</sup> Si tratta, com’è palese dalla lettura del testo approvato dall’Aula, di un insieme eterogeneo di disposizioni, recate in parte dall’articolo 1, rubricato “*Disposizioni per l’adeguamento alla riduzione del numero dei Senatori*”, e per la maggior parte dall’articolo 2, denominato “*Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori*”. Nello specifico, sono stati lambiti dall’opera di riforma i procedimenti organizzatori (artt. 54, 55, c. 5 e 7, 56, c. 2, 3 e 4, 80, c. 2 e 3 e 165, c. 2), i procedimenti di indirizzo (artt. 50, c. 3, 105, c. 1, 127, c. 2, 157, c. 1 e 3), i procedimenti per l’autorizzazione a procedere (art. 135 *bis*, c. 7 e 8 *bis*) e quelli per la verifica dei poteri (art. 135 *ter*, c. 1 e 2), i procedimenti conoscitivi e ispettivi (artt. 142, c. 1, 145, c. 1 *bis*, 153, c. 2, 156 *bis*, c. 2) e infine il procedimento di interpretazione, approvazione e revisione del Regolamento (artt. 18, c. 3 *ter* e 167, c. 6).

---

<sup>206</sup> Cfr., *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 38.

<sup>207</sup> Secondo l’espressione impiegata da N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3, 2022, 8 ss.

<sup>208</sup> In questo senso, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna*, cit., 342. Analogamente C. TUCCIARELLI, *loc. ult. cit.* e 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*, 1, 2022, 4. *Contra* G. L. CONTI, *Temeraria è l’inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 46.

<sup>209</sup> Si richiama qui la locuzione dapprima utilizzata in questo contesto da N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari*, cit., *passim* e ripresa altresì da C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, cit., 15.

<sup>210</sup> Come aveva preconizzato, su tutti, L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., 359. Il giudizio appare condiviso da N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”*, cit., 11, che parla di «un approccio prevalentemente al ribasso», da R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime*, cit., nonché da C. MASCIOTTA, *L’impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 15.

<sup>211</sup> Si ricorre, qui e nel prosieguo del presente contributo, per ragioni di onnicomprensività, alla individuazione in negativo di tale insieme di procedimenti parlamentari, seguendo l’uso fatto proprio da R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l’esperienza dell’Italia*, Giuffrè, Milano, 2008.

L'eterogeneità delle previsioni testimonia – come è stato autorevolmente osservato – la persistente attualità del metodo delle «novellazioni puntuali e plurime».<sup>212</sup> Eppure, proprio perché in passato la materia dei procedimenti non legislativi ha rappresentato il luogo giuridico in cui si sono disegnati rilevanti «sentieri di sperimentali»,<sup>213</sup> la presente disamina potrà auspicabilmente consentire sia di illustrare le ragioni sottese a ciascuna novella sia di apprezzarne e valutarne la portata effettivamente innovativa.

## 2. Uno sguardo di insieme alle modificazioni approvate in materia di procedimenti non legislativi

A fronte di un siffatto quadro, la prima questione che si pone all'attenzione dell'interprete riguarda pertanto la possibilità di individuare un minimo comun denominatore delle innovazioni introdotte *in subiecta materia*. Erano infatti state elaborate *ex ante* dalla dottrina proposte di tassonomia degli interventi di revisione regolamentare, entro le cui categorie dovrebbe potersi ascrivere ciascuna novella.<sup>214</sup> L'esame dei resoconti della Giunta per il regolamento del Senato, i quali costituiscono l'unica e limitata modalità di accertamento della *voluntas legislatoris* in materia regolamentare, essendosi svolti i lavori prevalentemente all'interno del comitato ristretto, la cui attività non è presidiata da alcuna forma di pubblicità, fornisce tuttavia un riscontro solo parzialmente positivo. Infatti, alla ripresa del dibattito sulla riforma del Regolamento dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020, il Relatore delineava tre linee di intervento, graduate in ordine di priorità, che avrebbero dovuto a suo avviso orientare l'andamento dei lavori della Giunta: in primo luogo le modifiche, ritenute improcrastinabili, volte ad adeguare le norme del Regolamento a una composizione “a ranghi ridotti” del Senato, in secondo luogo il riesame della disciplina degli istituti oggetto della riforma organica approvata nel 2017 «per i quali la fase applicativa ha mostrato una non perfetta coincidenza rispetto ai risultati attesi», infine la definizione di «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>215</sup> Tale orientamento, tendenzialmente condiviso dalla maggioranza dei membri della Giunta, in ordine all'opportunità di non limitare la riforma a modifiche strettamente consequenziali alla

---

<sup>212</sup> Così R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime*, cit., 362, il quale a sua volta richiama L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, 223 ss.

<sup>213</sup> L'espressione è tolta da L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, 4.

<sup>214</sup> Si v., da un lato, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., che tra le modifiche regolamentari necessarie alla luce della riforma costituzionale distingue quelle «apparentemente manutentive», quelle che richiedono una «rimodulazione profonda del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità» e quelle ad ampio raggio che non appaiono direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma opportune per il superamento di asimmetrie tra le due Camere. Dall'altro lato, 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*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 131 ss, individua quattro tipologie di norme regolamentari che sarebbero state incise dalla riforma costituzionale: le disposizioni che rimandano a *quorum* in termini assoluti, quelle che rimandano a *quorum* espressi come frazioni, quelle relative a criteri di composizione degli organi e, infine, le disposizioni la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare.

<sup>215</sup> Cfr. A.S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 19 novembre 2020.



riduzione del numero dei parlamentari, giustifica da un lato l'approdo alla revisione anche di regole proprie dei procedimenti parlamentari non legislativi. Dall'altro lato, però, solo un ristretto novero delle modificazioni relative a tali procedimenti appare effettivamente riconducibile alle tre citate linee di intervento prospettate dal Relatore e fatte proprie dalla Giunta. Si tratta, in particolare, delle modifiche aritmetiche apportate alle disposizioni del Regolamento che «definiscono le prerogative di minoranze qualificate ovvero che individuano facoltà che possono essere esercitate solo da un certo numero» di senatori individuato in rapporto a una cifra fissa.<sup>216</sup> Come la dottrina aveva accortamente rilevato, l'adeguamento alla ridotta composizione del Senato risultante dalla riforma costituzionale di tali *quorum*, stabiliti dal regolamento per l'esercizio di facoltà che non spettano al singolo parlamentare o l'impulso di attività eventuali del rispettivo procedimento, benché astrattamente trascurabile, risultava implicitamente necessario per salvaguardare l'efficacia della procedura parlamentare.<sup>217</sup>

Al di là di tali adattamenti numerici, che, seppur non direttamente conseguenti, sono indubbiamente connessi alla riduzione dei senatori, le altre numerose novelle regolamentari intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari non legislativi paiono irriducibili alle tipologie di intervento di revisione prospettate dalla Giunta. Peraltro, con la sola rilevante eccezione dell'art. 145, c. 1 *bis* che regola le interrogazioni che riguardano l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti, nessuna delle novelle considerate è stata oggetto di discussione in sede di Giunta o di Assemblea. Né, d'altra parte, si tratta di modifiche relative a disposizioni regolamentari che fossero già state incise dalla riforma adottata nel 2017. Sicché sembrerebbe *prima facie* condivisibile il giudizio secondo il quale, rispetto alle innovazioni dipendenti dalla legge cost. n. 1/2020, «tra le altre modifiche, al netto di quelle meramente formali e di superamento di alcuni istituti e procedure obsoleti, ci sono novità che si sarebbero potute adottare a prescindere dalla riduzione del numero dei senatori».<sup>218</sup> Nondimeno, riscontrata l'assenza di un minimo comun denominatore – e la conseguente ardua sussumibilità entro le categorie prospettate dalla dottrina –, si impone un'analisi delle innovazioni regolamentari volta a far luce sulle specifiche ragioni della revisione e, altresì, a valutare le effettive potenzialità del risultante dato normativo rispetto alle evocate esigenze di «semplificazione e razionalizzazione dei lavori».

### 3. La revisione di *quorum* funzionali

Può intraprendersi la valutazione del potenziale della riforma di «coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità»<sup>219</sup> nell'ambito qui considerato guardando, dappprincipio, agli adeguamenti numerici adottati in riferimento a quelle disposizioni del Regolamento che prevedono una quota minima di senatori per l'esercizio di determinate facoltà, individuata mediante una cifra fissa. Rilevante appare innanzitutto la premessa, ampiamente condivisa in dottrina, secondo la quale ogni modifica dei *quorum* dovrebbe corrispondere non soltanto a una logica aritmetica, bensì a un'esigenza di adeguatezza del

<sup>216</sup> Secondo la definizione fornita da G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, cit., 68.

<sup>217</sup> In questi termini L. GORI, *op. ult. cit.*, 133. In senso analogo, G.L. CONTI, *ibidem*.

<sup>218</sup> Così R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., 3.

<sup>219</sup> Tale è il duplice obiettivo che, secondo C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, cit., 12, le modifiche regolamentari avrebbero dovuto perseguire.

requisito numerico, inteso quale elemento selettivo dei soggetti legittimati all'esercizio della facoltà considerata, rispetto alla logica di funzionamento del singolo istituto cui essa accede, dovendosi in questo senso distinguere tra *quorum* prescritti a tutela delle prerogative della maggioranza, a tutela delle prerogative dell'opposizione e a salvaguardia dell'economia procedimentale.<sup>220</sup> Secondo tale prospettiva, in alcuni casi, si sarebbe addirittura potuta revocare in dubbio l'opportunità di rivedere i prescritti *quorum*.<sup>221</sup> Senonché – come correttamente osservato – l'opzione zero avrebbe comportato, a fronte delle ridotte schiere dei senatori, un maggior difficoltà nei fatti a raggiungere le consistenze numeriche previste.<sup>222</sup> Per tale ragione si è potuto ritenere che l'adeguamento si appalesasse implicitamente necessario per salvaguardare il buon andamento dei singoli procedimenti.<sup>223</sup>

D'altronde, avuto riguardo alle specifiche disposizioni che sono state oggetto di revisione in questo senso, sembra di potersi escludere che in ogni caso «i *quorum* espressi attraverso il riferimento a un numero fisso... sono ragionevoli in virtù del rapporto fra questo numero e il numero di parlamentari necessario per costituire un gruppo, piuttosto che con riguardo ai componenti dell'Assemblea considerata nel suo complesso».<sup>224</sup> Dal punto di vista sistematico, sembrerebbe infatti sussistere una distinzione tra le ipotesi in cui poteri di iniziativa o poteri di impulso sono conferiti dal Regolamento del Senato a un rappresentante di ciascun gruppo, eventualmente *sub condicione* di una consistenza numerica del medesimo “rinforzata” rispetto al requisito generale stabilito dall'art. 14,<sup>225</sup> ovvero a un numero fisso di senatori, indipendentemente dalla loro appartenenza ai gruppi. Le due ipotesi risultano talora alternative, talora mutualmente escludenti.<sup>226</sup> Ciò pare corrispondere, in effetti, alla richiamata multifunzionalità del requisito numerico prescritto per l'esercizio di talune facoltà. Così potrebbe sostenersi che, ove manchi il riferimento a un criterio selettivo di natura politica (quale quello dell'appartenenza al gruppo), la previsione di un numero minimo di senatori per l'impulso a una determinata attività costituisca prevalentemente una garanzia per l'economia procedurale. Tale interpretazione sembrerebbe trovare conferma in riferimento alle novelle della riforma del 2022, sia per quanto concerne i *quorum* richiesti nell'ambito della programmazione dei lavori per la richiesta di inserimento in calendario di argomenti non compresi nel programma (art. 55, c. 7) o per la proposta di inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta (art. 56, c. 3) oppure ancora per la proposta di discussione o votazione su argomenti che non siano all'ordine del giorno (art. 56, c. 4), sia per quanto riguarda la richiesta di apertura del dibattito a seguito di comunicazioni del Presidente del Consiglio (art. 105, c. 1) o di discussione di affari e relazioni concernenti l'Unione europea (art. 142, c. 1), sia in rapporto alla formulazione di proposte in difformità alle conclusioni della Giunta nei procedimenti di autorizzazione a procedere e di verifica dei poteri (artt. 135 bis, c. 7 e 135 ter, c. 2), nonché in relazione alla riproposizione in Assemblea

---

<sup>220</sup> In questo senso, C. TUCCIARELLI, *ivi*, 16; G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, *cit.*, 68; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, *cit.*, 15.

<sup>221</sup> Cfr., ad esempio, G. L. CONTI, *op. cit.*, 69.

<sup>222</sup> In tal senso, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, *cit.*, 5.

<sup>223</sup> V. nota n. 15.

<sup>224</sup> Tale è l'opinione espressa da G. L. CONTI, *op. cit.*, 69.

<sup>225</sup> È il caso dell'art. 18, c. 3 *bis* del Regolamento.

<sup>226</sup> Cfr. art. 41, c. 1, ult. periodo; art. 55, c. 7; art. 113, c. 2.

di ordini del giorno sul d.d.l. bilancio (art. 127, c. 2) o alla presentazione di mozioni (art. 157, c. 1) e, infine, alle richieste di votazione separata su modifiche organiche del regolamento (art. 165, c. 6).

Si osserva infatti che, nella quasi totalità dei casi richiamati, la riduzione del *quorum* è stata operata adottando un criterio puramente proporzionale rispetto al decremento del numero complessivo dei membri dell'Organo.<sup>227</sup> Il *quomodo* della revisione assicura quindi il mantenimento dei medesimi equilibri vigenti anteriormente alla riforma costituzionale, in modo tale da evitare l'innalzamento implicito di soglie stabilite essenzialmente a tutela del buon andamento dei lavori (ossia per evitare atteggiamenti ostruzionistici di singoli senatori). Né, d'altra parte, la revisione ha inciso su quei *quorum* già minimi previsti da varie disposizioni del Regolamento.<sup>228</sup> Sono invece state opportunamente oggetto di modifica – come la più accorta dottrina aveva preconizzato –<sup>229</sup> le disposizioni di cui agli art. 156 *bis*, c. 2 e 157, c. 3 che prevedono un limite annuale rispettivamente al numero di interpellanze e mozioni con procedimento abbreviato proponibili da parte di ciascun senatore: anche tali limiti sono stati aumentati in misura proporzionale.<sup>230</sup> Cosicché, in definitiva, l'intervento, benché minimale e in apparenza strettamente aritmetico, risulta come auspicato idoneo a impedire che la ridotta consistenza numerica del Senato influisca negativamente sulla funzionalità dei procedimenti parlamentari non legislativi.

#### 4. La nuova disciplina delle risoluzioni in Commissione e in Assemblea

Continuando l'esame della riforma regolamentare, a questo punto con riferimento a quelle innovazioni che – si è detto –, a differenza della revisione dei *quorum*, non sembrano intrattenere un rapporto di connessione diretta con la riduzione del numero dei parlamentari, si perviene innanzitutto ad analizzare le modifiche approvate in merito alla disciplina delle risoluzioni.

Com'è noto, la risoluzione fu introdotta (*rectius*, ripristinata) in entrambi i rami del Parlamento quale fondamentale strumento della funzione di indirizzo dai Regolamenti del 1971.<sup>231</sup> Questi tuttavia già contemplavano alcune significative differenze nella regolamentazione degli aspetti procedurali dell'istituto tra la Camera e il Senato.<sup>232</sup> A tal proposito, la riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2022 interviene introducendo

---

<sup>227</sup> Laddove il Regolamento prevedeva almeno otto senatori, il *quorum* è stato ridotto a cinque; parimenti, il requisito di almeno venti senatori è stato ridotto a dodici. L'unica eccezione è rappresentata dall'art. 127, c. 2, essendo stato soppresso il requisito di almeno otto firmatari per ciascun ordine del giorno sul d.d.l. di bilancio che, non essendo stato accolto dal Governo o respinto dalla Commissione, volesse essere ripresentato in Aula. Si rileva che, pertanto, la disciplina è stata omologata a quella recata dall'art. 122 del Regolamento della Camera.

<sup>228</sup> Eventualità da cui mettevano in guardia L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., 140, e S. CERRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., 16.

<sup>229</sup> Il riferimento è a G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, cit., 78.

<sup>230</sup> Essendo tali limiti stati elevati da sei a nove.

<sup>231</sup> Cfr., *ex multis*, C. CHIMENTI, *Il controllo delle Camere sulla attività governativa nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 4-5, 1971, 310 ss.; V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, Vol. VI, UTET, Torino, 1986; G. F. CIAURRO, *Risoluzione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. VL, Giuffrè, Milano, 1989, 1271 ss.; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubb.*, 1989; L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, in *Enc. giur.*, Vol. XVII, Treccani, Roma, 1991.

<sup>232</sup> In proposito, v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, 803 ss.

alcune regole procedurali nuove sia per le risoluzioni adottate in Commissione (art. 50) sia per quelle proposte e votate in Assemblea a conclusione del dibattito sulle comunicazioni del Governo (art. 105).

Per quanto concerne, in particolare, le risoluzioni nella sede decentrata, è stato inserito all'art. 50 del Regolamento un comma aggiuntivo che facoltizza ciascuna Commissione a votare, su proposta del rappresentante di almeno un Gruppo parlamentare, risoluzioni dirette a definire indirizzi su specifici argomenti relativi a materie di propria competenza, per le quali non debba riferire all'Assemblea o per le quali non sia in corso la trattazione di un affare assegnato. Si tratta, a ben vedere, di un'innovazione di non poco conto, dal momento che il limite dell'assegnazione presidenziale dell'affare, presupposto per il dispiegamento dell'attività di indirizzo in Commissione, permaneva quale principale asimmetria nella disciplina della risoluzione tra Camera (ove sin dal 1971 ne è consentita l'adozione relativamente a qualunque affare purché rientrante nella materia di competenza) e il Senato.<sup>233</sup> D'altronde, come ricostruito da illustre dottrina, l'origine della divergenza si deve ricercare nei «comprensibili motivi di prudenza» che consigliarono alla Giunta per il Regolamento del Senato nel 1971 «nell'introdurre esplicitamente per la prima volta il potere deliberante delle Commissioni al di là dei disegni di legge, di limitarlo agli affari ad esse deferiti».<sup>234</sup> La necessità del vaglio presidenziale escludeva dunque la possibilità per una Commissione di promuovere un dibattito autonomo tramite la proposta di risoluzione — coerentemente con l'impostazione generale del Regolamento del Senato che prevede(va) tale atto camerale esclusivamente per concludere, e non anche per dare avvio a una discussione.<sup>235</sup> Senonché, essendo stata proposta al Senato la modifica di tale regola già nel corso della IX legislatura,<sup>236</sup> e non avendo mostrato la prassi della Camera particolari criticità, non poteva certo dirsi persistere quell'esigenza di prudenza che aveva giustificato l'originaria asimmetria, anche perché riconnessa espressamente dalla Giunta alla novità dell'istituto. Sicché l'introduzione del nuovo comma terzo dell'art. 50 e il venire meno di un limite ormai obsoleto, oltre a poter in ipotesi favorire la formazione di indirizzi e direttive settoriali da parte delle Commissioni, sembrerebbero rappresentare un positivo passo in direzione dell'auspicata armonizzazione dei Regolamenti dei due rami del Parlamento.

In tale prospettiva si pone, altresì, l'esplicitazione dell'ammissibilità della votazione per parti separate sul dispositivo delle risoluzioni (art. 50. c. 3 *bis*), già operante alla Camera per effetto del rinvio operato dall'art. 117 del regolamento alla disciplina della mozione. Occorre, però, notare che, in realtà, l'intervento novellistico non ha del tutto uniformato la disciplina dell'istituto della risoluzione in Commissione nei due Regolamenti, giacché residua una significativa differenza in ordine alla garanzia della rimessione al *plenum*: infatti, alla Camera la richiesta di rimessione, che può essere formulata solo dal Governo, sospende l'esame in Commissione della proposta di risoluzione, mentre al Senato, ove l'iniziativa spetta sia al Governo sia a un terzo dei componenti la Commissione, la rimessione non osta

---

<sup>233</sup> In tal senso, G. F. CIAURRO, *Risoluzione*, cit., 1274.

<sup>234</sup> A. S., V Leg., Doc. II, n. 4, 22-24, come citato da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 804.

<sup>235</sup> Cfr. V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, cit., 890, e G. F. CIAURRO, *Risoluzione*, cit., 1273.

<sup>236</sup> A.S. IX Leg., Doc. II, n. 15, citato da V. DI CIOLO, *ivi*, n. 18, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., n. 140 e V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *loc. ult. cit.*, n. 4.

all'approvazione della proposta di risoluzione, cosicché il dibattito in Aula si configura come successivo, *ex post*, e tendenzialmente volto alla revisione dell'indirizzo espresso in Commissione.<sup>237</sup>

Per quanto attiene, invece, alla risoluzione in Assemblea di cui all'art. 105 del Regolamento, i relatori della riforma in relazione alla nuova formulazione osservavano:

*«Si è inoltre ritenuto preferibile ridurre le differenze procedurali esistenti in materia di esame delle proposte di risoluzione, a seconda che esse concernano le comunicazioni del Governo, ovvero il Documento di economia e finanza e le relazioni sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. La Giunta propone pertanto di riformulare l'articolo 105 del Regolamento, prevedendo anche in tale ipotesi la possibilità – qualora il Governo dichiari di accettare una o più proposte di risoluzione presentate – che a fronte di più proposte si votino con precedenza quelle accettate dal Governo, e successivamente le altre, per le parti non precluse o assorbite. Qualora tale accettazione non sia stata manifestata, torna ad applicarsi il tradizionale criterio dell'ordine di presentazione».*<sup>238</sup>

A fronte di sì chiara illustrazione della *ratio* dell'intervento, appare opportuno rilevare esclusivamente che, da un lato, l'affermazione della regola generale relativa all'ordine di votazione delle proposte secondo l'ordine di presentazione costituisce al contempo una "codificazione" della prassi e un allineamento a quanto già espressamente stabilito al riguardo dal regolamento della Camera. Dall'altro lato, la previsione (solo formalmente eccezionale) della preventiva votazione delle proposte di risoluzione accettate dal Governo determina la generalizzazione a tutte le ipotesi di risoluzione in Assemblea di una regola originariamente dettata soltanto nell'ambito dello speciale procedimento di cui all'art. 125 *bis* reg. Senato, e poi estesa dall'art. 144 *bis* anche alle risoluzioni sulle relazioni annuali circa la partecipazione dell'Italia all'UE.<sup>239</sup> E, tuttavia, si pone l'interrogativo ermeneutico circa le conseguenze da trarsi in relazione all'omessa riproduzione da parte del "legislatore regolamentare", in sede di trapianto, di quella clausola in base alla quale tale proposta di risoluzione "privilegiata" è suscettibile di emendamenti su iniziativa di ciascun senatore. Sebbene l'interrogativo debba naturalmente trovare risposta nella prassi parlamentare, in punto di diritto è possibile rilevare che la soluzione prevista dal Regolamento all'art. 105, c. 1, ult. periodo, ossia la votazione in subordine delle altre proposte di risoluzione per le parti non precluse né assorbite, non si presenti quale modalità alternativa ed escludente rispetto all'emendabilità della proposta accettata dal Governo. In definitiva, comunque, anche tale innovazione del dettato regolamentare, pur determinando una (relativa) divaricazione rispetto all'analogia previsione della Camera, appare idonea a contribuire alla finalità di semplificazione delle procedure di indirizzo, sebbene in misura assai limitata rispetto alle esigenze – che sono state da tempo segnalate<sup>240</sup> – di vera e propria reingegnerizzazione.

##### 5. La programmazione dei lavori

---

<sup>237</sup> Su tale aspetto, in particolare, v. L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, cit.

<sup>238</sup> Cfr. A.S., XVIII Leg., Doc. II, n. 12.

<sup>239</sup> L. CIAURRO, *ibidem*, indicava il procedimento dell'art. 125 *bis* come procedimento speciale nel novero di quelli conclusi da una risoluzione. Esso fu introdotto nel Regolamento a seguito delle deliberazioni del 17, 22, 23, 24 e 30 novembre 1988.

<sup>240</sup> V., in proposito, V. DI CILO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 809.

Anche l'ambito dei procedimenti di organizzazione è stato oggetto di puntiformi interventi modificativi nel contesto della riforma regolamentare *de qua*. In particolare, si caratterizza per portata innovativa e rilievo nella dinamica della forma di Governo la nuova disposizione di cui all'art. 55, c. 5, la quale conferisce alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, in sede di definizione del calendario dei lavori, il potere di proporre la fissazione di un termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione; l'approvazione di tale termine è rimessa all'Assemblea con voto a scrutinio nominale simultaneo.<sup>241</sup> L'effetto della calendarizzazione a "data certa" della votazione sul d.d.l. è tale per cui, in qualunque fase dell'esame esso si trovi in Commissione, scaduto il termine ha luogo la deliberazione sul testo del provvedimento originariamente proposto o trasmesso al Senato, ovvero su quello approvato in Commissione. Qualora il disegno sia in discussione in Assemblea a norma dell'art. 43, c. 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in discussione. È esclusa l'applicazione di tale procedura solamente ai d.d.l. di cui agli artt. 72, ultimo comma e 79 Cost.

In materia di programmazione, la riforma ha inoltre costituito l'occasione per abolire un istituto divenuto desueto quale lo schema dei lavori previsto dall'art. 54 del Regolamento.<sup>242</sup> Un simile intervento, benché assai puntuale, appare certamente ascrivibile a una logica di semplificazione del sistema della programmazione del Senato, il quale allo stato si fonda – almeno a norma di Regolamento – sui tre strumenti del programma, del calendario e dell'ordine del giorno di seduta, in simmetria (sebbene solo sotto il profilo nominalistico) con quanto previsto dal Regolamento della Camera.<sup>243</sup> Rispetto all'esigenza di razionalizzazione procedimentale, tuttavia, l'abolizione dello schema non si accompagna a una revisione dell'istituto del programma dei lavori, sicché, per le strutturali difficoltà di pervenire all'approvazione all'unanimità di tale strumento, l'organizzazione continuerà nella prassi a incentrarsi sul calendario dei lavori.<sup>244</sup> In tale prospettiva, entrambe le novelle contribuiscono quindi a consolidare la tendenza dell'attività di programmazione al Senato, già da tempo affermatasi alla luce dello *status quo ante*, a connotarsi come prerogativa essenzialmente "di maggioranza".<sup>245</sup>

## 6. Il procedimento di verifica dei poteri

---

<sup>241</sup> Limitandosi in questa sede a una mera esposizione del contenuto della disposizione, si rinvia per un approfondimento al contributo incluso nel presente fascicolo di A. MOLFETTA, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato e le modifiche regolamentari al procedimento legislativo: nuove formule per una razionalizzazione dei lavori parlamentari*.

<sup>242</sup> Nelle parole dei Relatori «L'evidente desuetudine registrata in ordine all'istituto dello schema dei lavori in sede di programmazione ha orientato la Giunta a proporre l'espunzione dal Regolamento». Cfr., a tal proposito, L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 35.

<sup>243</sup> Analogamente G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, 2016, 54.

<sup>244</sup> Cfr., a tal riguardo, G. LASORELLA, *ibidem*; A. ZITO, *Note sulla programmazione dei lavori parlamentari nella XVII legislatura*, in *Rass. parl.*, 4, 2016, 709 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 200 ss.; L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, *cit.*, 35.

<sup>245</sup> Sul punto, oltre alle fonti citate nella nota precedente, si v. anche E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, 2013, 222.

Uno specifico limite alla discrezionalità propria dei Gruppi parlamentari di maggioranza in ordine alla programmazione è stato introdotto dalla riforma in commento nella disciplina del procedimento di verifica dei poteri. Infatti, modificando il dettato dell'art. 135 *ter*, c. 1 del Regolamento, si è disposto che l'Assemblea discuta e deliberi sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità (relative a elezioni contestate, ineleggibilità o incompatibilità) entro sessanta giorni dalla data della loro trasmissione. La nuova formulazione è, a ben vedere, il risultato del compromesso raggiunto in sede di Giunta per il regolamento riguardo all'emendamento presentato dai senatori Zaffini e Malan che prevedeva che l'esame in Assemblea delle procedure di verifica dei poteri dovesse avvenire «entro novanta giorni dal termine dell'esame della Giunta».<sup>246</sup> In ogni caso, alla luce del breve dibattito svoltosi in merito, nonché del confronto con le analoghe previsioni di cui agli artt. 135 e 135 *bis* del Regolamento, non può residuare dubbio alcuno circa la *ratio* dell'introduzione di tale preciso obbligo di calendarizzazione dell'esame delle proposte elaborate dalla Giunta in ordine alla verifica delle elezioni. Infatti, tale norma appare chiaramente volta a far fronte alla necessità di porre un termine certo per la conclusione dell'attività di verifica, sì da garantire a un tempo la ragionevole durata di un procedimento «materialmente giurisdizionale»,<sup>247</sup> e, in caso di elezioni contestate, il diritto fondamentale del candidato di accedere alla carica per la quale è stato eletto (art. 51 Cost.). Proprio in riferimento a quest'ultima ipotesi si sono in effetti verificati gravi problemi applicativi dipendenti dal lacunoso testo del Regolamento, cui la novella in esame ha evidentemente inteso porre rimedio.<sup>248</sup> Tuttavia, è possibile revocare in dubbio l'effettività di siffatto rimedio, giacché, secondo la regola generale e in assenza di previsione contraria, la natura del suddetto termine deve considerarsi meramente ordinatoria (salva l'applicazione dell'art. 55, c. 6 del Regolamento).

Cionondimeno, anche in rapporto al Regolamento della Camera che si presenta carente sotto tale aspetto, la modifica dell'art. 135 *ter*, c. 1 si appalesa quale utile innovazione nella prospettiva della razionalizzazione del procedimento di verifica delle elezioni. Non altrettanto prospicua in tal senso risulta l'introduzione al medesimo articolo del comma 8 *bis* che consente la presentazione di relazioni di minoranza annesse alle conclusioni della Giunta.<sup>249</sup>

### 7. Interrogazioni: *aliquid novi*?

Analoga esigenza di razionalizzazione parrebbe giustificare la riformulazione del comma 2 dell'art. 153 del Regolamento, che disciplina lo svolgimento delle interrogazioni con richiesta di risposta scritta. Anche in tal caso, infatti, l'intervento è volto a introdurre un più stringente obbligo di calendarizzazione: si prevede infatti che, allo scadere del termine di

---

<sup>246</sup> Si v. A. S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 12 luglio 2022 e A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 27 luglio 2022.

<sup>247</sup> Così è stato definito da Cass. civ., sez. III, sent. 29/01/2019, n. 2348.

<sup>248</sup> Pur essendovi precedenti più risalenti, si consideri, a titolo esemplificativo, il caso occorso nella XVII legislatura in relazione all'elezione del sen. Boccardi, che, pur essendo stato presentato ricorso per la contestazione del risultato proclamato dall'Ufficio elettorale in data 5 aprile 2018 (cfr. A.S., XVIII Leg., Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta 11 dicembre 2018), è stata convalidata dall'Assemblea solo nel corso della seduta del 2 dicembre 2021 (A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 2 dicembre 2021).

<sup>249</sup> Alla luce della natura para-giurisdizionale del procedimento di verifica, diversamente dalle analoghe previsioni di cui agli artt. 42 e 125 *bis*, la relazione di minoranza in oggetto tende a configurarsi quale *dissenting opinion*

venti giorni senza che abbia ricevuto risposta, l'interrogazione inevasa è iscritta, per la risposta orale, all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea destinata allo svolgimento delle interrogazioni, o della prima seduta utile della Commissione competente. Allorché si consideri che, stando ai dati elaborati dalle strutture amministrative del Senato, nelle ultime tre legislature la percentuale di atti ispettivi ascrivibili a tale tipologia cui il Governo ha fornito riscontro si attesta solamente tra il 20 e il 30 per cento,<sup>250</sup> peraltro sovente al di fuori del *dies ad quem* previsto dal Regolamento, non può revocarsi in dubbio l'opportunità di individuare modalità procedurali idonee ad assicurare un più puntuale adempimento da parte dell'Esecutivo dei propri obblighi di risposta. La cristallizzazione di una prassi sostanzialmente abrogante del contenuto dispositivo degli artt. 148, c. 2 e 153 per quanto attiene ai termini, sia di risposta sia di iscrizione all'ordine del giorno,<sup>251</sup> rappresenta tuttavia un ostacolo difficile da valicare anche nel vigore del nuovo disposto regolamentare. Conferma di ciò si trova, peraltro, nell'analisi dei dati disponibili relativamente alla legislatura in corso circa il numero di interrogazioni con richiesta di risposta scritta effettivamente "trasformate" e svolte in Assemblea o Commissione a risposta orale.<sup>252</sup> Né appare dirimente, in tale prospettiva, la rimozione dell'onere a carico dell'interrogante di domandare la "trasformazione" (che continua, invece, a essere stabilito dalla corrispondente disposizione del Regolamento della Camera).<sup>253</sup> Ne consegue, allora, la constatazione dell'insufficienza di un simile isolato intervento a realizzare l'auspicata valorizzazione dell'attività di sindacato ispettivo del Senato.

Una valutazione non dissimile si deve formulare in merito alla introduzione del nuovo comma 1 *bis* all'art. 145 del Regolamento, il quale dispone che «*Alle interrogazioni che riguardano l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti, nel rispetto dell'autonomia delle stesse, risponde la Presidenza del Consiglio dei ministri o il Ministro competente per materia*». A un primo esame, tale disposizione potrebbe sembrare meramente ricognitiva della prassi sviluppatasi, pur nel silenzio del Regolamento, sin dal primo apparire di tali enti nell'ordinamento.<sup>254</sup> Al contrario, il dibattito che ha accompagnato l'approvazione del relativo emendamento al testo-base, sia in sede di Giunta sia in Aula, lascia trasparire come,

<sup>250</sup> Cfr. UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Gli atti di sindacato ispettivo in Senato. Una prima analisi statistica*, disponibile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069019.pdf>, 2016.

<sup>251</sup> Su cui si v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 769 ss.

<sup>252</sup> Alla data del 1.5.2023, a fronte di circa 350 interrogazioni con risposta scritte presentate, di cui circa 60 hanno trovato risposta, soltanto una è stata iscritta in calendario per la risposta orale.

<sup>253</sup> A tal riguardo, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2023, 243, osserva che «nella prassi, sta comunque all'interrogante attivarsi».

<sup>254</sup> Sia alla Camera sia al Senato è prassi che le numerose interrogazioni vertenti *lato sensu* sull'attività delle autorità amministrative indipendenti siano rivolte al Ministro individuabile come competente o alla Presidenza. Presso la Camera, tuttavia, i limiti del sindacato ispettivo nei confronti delle autorità indipendenti sono stati chiariti già con la circolare del Presidente del 21 febbraio 1996, la quale, tra le ipotesi di inammissibilità del quesito "in quanto non rientrante nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento" ha ricompreso gli atti di sindacato concernenti «*poteri o atti di... autorità indipendenti...*, se non nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative», e successivamente confermati dall'espressa previsione dell'art. 139 *bis* del Regolamento. Cosicché, in tale ramo, la valutazione di ammissibilità dovrebbe tendenzialmente essere operata verificando quale raccordo la specifica disciplina definisca tra l'attività dell'autorità e del Governo. Sono ammessi generalmente i quesiti che attengono al potere di segnalazione reciproco tra autorità e Governo, a problemi di carattere generale e ordinamentale circa il funzionamento dell'autorità, nonché alla richiesta di intendimenti su iniziative normative o amministrative.



agli occhi dei proponenti, si trattasse di una sostanziale innovazione nella disciplina dei rapporti tra autorità indipendenti e Parlamento.<sup>255</sup>

La novella trova il suo antecedente nella vicenda che ha visto contrapporsi, nel corso della XVIII legislatura, la Presidenza del Senato e il gruppo parlamentare del Movimento Cinque Stelle. All'inizio della legislatura, infatti, la Presidente comunicava l'adozione di nuove direttive circa i criteri di redazione delle interrogazioni e delle interpellanze, affermando – per quanto d'interesse in questa sede – che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo» e che, pertanto, «interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite di organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti politici) saranno considerati improponibili».<sup>256</sup> Alla luce di tali direttive, erano ritenute inammissibili e non pubblicate alcune interrogazioni presentate dal sen. Lannutti del M5S, tra cui talune riguardanti autorità amministrative indipendenti;<sup>257</sup> questi decideva quindi di promuovere conflitto di attribuzione contro il Senato dinanzi alla Corte Costituzionale, lamentando la lesione del proprio potere di controllo parlamentare, per il difetto assoluto del potere in capo alla Presidenza del Senato di prevedere, con una circolare, un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, limitando le materie sulle quali esse possono vertere o, comunque, per il suo illegittimo esercizio. La Corte, per converso, dichiarava inammissibile il ricorso, rilevando la manifesta assenza di una lesione delle prerogative del parlamentare dal momento che le direttive adottate dalla Presidente del Senato «costituiscono interpretazione degli artt. 145 e 146 del regolamento» e sono dunque il risultato di un legittimo esercizio del potere proprio del presidente di assemblea di interpretare il regolamento del relativo ramo, estrinsecazione dell'autonomia normativa delle Camere.<sup>258</sup> Nel corso dell'esame della proposta di modifica del Regolamento in sede di Giunta, allorché il rappresentante del gruppo del M5S presentava il citato emendamento, il Presidente del Senato ribadiva il proprio orientamento contrario per le ragioni suesposte e paventava, nell'ipotesi dell'approvazione, «il rischio che il governo si dichiari impossibilitato a rispondere».<sup>259</sup> Nondimeno, come già detto, la modifica dell'art. 145 è stata infine adottata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Aula.

Premesso dunque che la modificazione non incide sui soggetti legittimati attivi e passivi dell'interrogazione, rimanendo il Governo interlocutore necessario del Senato in funzione

---

<sup>255</sup> Cfr. A. S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 13 luglio 2022 e A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 27 luglio 2022. L'approvazione dell'emendamento in Aula è stata addirittura salutata dal proponente come «una modifica storica», in quanto « il Senato avrà ora la possibilità di rivolgere interrogazioni alle autorità indipendenti». In verità, la disposizione introdotta prevede la possibilità di promuovere l'esercizio dei poteri ispettivi sull'attività delle autorità indipendenti esclusivamente nei confronti del Governo.

<sup>256</sup> Si v. A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 11 settembre 2018. I parametri di ammissibilità definiti da tali direttive appaiono, dunque, congruenti con quelli posti dalla Circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996.

<sup>257</sup> Come si evince da A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: [www.senato.it](http://www.senato.it), seduta del 27 luglio 2022.

<sup>258</sup> C. Cost., 11 ottobre 2021, n. 193, in *Giur. Cost.*, 2021, 1972 ss., con nota di A. Lauro.

<sup>259</sup> V. nota n. 53.

ispettiva,<sup>260</sup> si potrebbe essere indotti a ritenere che la novità della disposizione derivi dall'ampliamento dell'ambito oggettivo del sindacato. In questo senso, infatti, l'art. 145, c. 1 *bis* indica espressamente quale oggetto dell'interrogazione «l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti». Ciò si porrebbe, allora, in apparente contrasto con l'interpretazione degli artt. 145 e 146 fornita dal Presidente del Senato, tale per cui l'oggetto degli atti di sindacato ispettivo deve riguardare la «concreta sfera di competenza dell'Esecutivo». Può dunque ritenersi che la novella consenta di superare i limiti affermatasi in via di prassi e gli ostacoli applicativi preconizzati dal Presidente?

La risposta a tale quesito presuppone di considerare quale rapporto intercorre tra la regola dettata dal comma 1 *bis* e la già richiamata regola generale. Ebbene, qualora si ritenga che l'antinomia tra le due norme debba essere risolta nel senso che l'art. 145, c. 1 *bis* deroga, in quanto regola speciale, rispetto al generale principio della necessaria inerenza dell'oggetto dell'atto cameratico di ispezione all'ambito di competenza (e relativa responsabilità) del Governo,<sup>261</sup> allora – come evidenziato dal Presidente d'Assemblea – si darebbe luogo alla generalizzata ammissibilità dell'atto, salvo poi l'inevitabile prodursi dell'impossibilità di rispondere da parte dell'Esecutivo, nei casi in cui lo stesso sarebbe chiamato a un'ingerenza *contra legem*. Una simile tesi risulta, oltreché opinabile sul piano giuridico, altresì inidonea sul piano pratico ad assicurare l'effetto auspicato di un più ampio controllo parlamentare. Maggiormente congruente sotto il profilo sistematico, benché *de facto* conduca ai medesimi esiti, appare allora la tesi contraria in virtù della quale la previsione dell'art. 145, c. 1 *bis* non costituisce un'eccezione al generale canone di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo, dovendo essere interpretata in conformità a detto canone che – secondo l'insegnamento di illustre dottrina –<sup>262</sup> è costituito da un insieme composito di norme costituzionali e legislative. A sostegno di siffatta interpretazione potrebbe essere valorizzata la clausola «nel rispetto dell'autonomia delle stesse» che, nel disposto del c. 1 *bis* dell'art. 145, segue l'individuazione dell'oggetto dell'interrogazione (i.e. l'operato o l'attività delle autorità amministrative indipendenti).<sup>263</sup> In tale prospettiva, la richiesta di interrogazione avente ad oggetto l'operato o l'attività di un'autorità amministrativa indipendente continuerebbe a essere ricevibile nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive e organizzative.<sup>264</sup> In altri termini, aderendo alla seconda impostazione, dovrebbe considerarsi legittimo il ricorso al potere ispettivo nella misura in cui attenga ad aspetti della funzione amministrativa conferita all'autorità indipendente che, essendo connessi all'esercizio di una competenza propria del Governo, non possano considerarsi tali che, dovendo l'Esecutivo riferire in merito, risulti intaccato l'ambito riservato alla sua autonomia. Mentre, quindi, per quanto attiene all'«operato» di tali enti, non v'è dubbio che rimarrebbe improponibile qualsivoglia

---

<sup>260</sup> Benché, come riporta anche L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato*, cit., 92, fosse stata discussa la possibilità di rivolgere il quesito direttamente ai vertici delle autorità.

<sup>261</sup> In questo senso, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., cit., 247.

<sup>262</sup> Il riferimento è alla nota tesi di G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968.

<sup>263</sup> Dal momento che l'apprezzamento degli ambiti di autonomia riservati a ciascuna autorità comporta necessariamente l'onere – in prima battuta per l'interrogante, in seconda per il Presidente d'Assemblea – di interpretare la specifica normativa di settore, che ha evidentemente natura extra-regolamentare e dunque integra *ab externo* il parametro di ammissibilità dell'atto di sindacato ispettivo.

<sup>264</sup> Secondo l'efficace espressione della Circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996, già richiamata *supra*.

interrogazione che ponga il Governo nella posizione di sindacare o contestare il merito di una delibera assunta, o di un qualsiasi altro atto di esercizio del potere organizzativo, normativo o paragiurisdizionale ovvero il mancato esercizio di un potere, nondimeno, per quanto attiene all'«attività», potrebbe ritenersi ricevibile quell'interrogazione che (anche in vista di una potenziale attività legislativa del Senato o normativa del Governo o, comunque, in rapporto alla determinazione del finanziamento dell'autorità medesima – che com'è noto rimane almeno in parte a carico della fiscalità generale) sia volta a far luce sui poteri attribuiti ovvero sul funzionamento complessivo e sul buon andamento dell'ente.

Nondimeno, così opinando si perviene alla constatazione della carenza di innovatività della disposizione in esame, in quanto la norma risultante dall'interpretazione in combinato disposto con l'art. 146 del Regolamento si appalesa aderente alla prassi da tempo in vigore; sicché, in definitiva, l'intervento di revisione sul punto può tutt'al più essere considerato quale affermazione espressa di una regola desumibile dal previgente ordito regolamentare.

#### 8. *Considerazioni conclusive*

Rivolgendo, in conclusione, uno sguardo d'insieme alle modificazioni intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari non legislativi, si rileva come la riforma del Regolamento, pur carente di un disegno unitario, abbia consentito in tale ambito di dare luogo a «innesti incrementali» ad ampio raggio.<sup>265</sup> Fatta eccezione per le modifiche relative ai *quorum*, che risultavano necessarie per preservare il corretto svolgimento delle procedure a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, le numerose novelle introdotte in materia di procedimenti non legislativi si caratterizzano per una comune finalità di razionalizzazione e si pongono in sostanziale continuità rispetto al percorso di “manutenzione” del Regolamento principiato al Senato nel 2017, dal momento che contribuiscono complessivamente ad adeguarne il contenuto alla prassi, a semplificarlo abolendo istituti e previsioni desuete, nonché almeno in parte a rimediare ad asimmetrie tuttora esistenti rispetto al Regolamento della Camera. In questo senso, rappresentando per la maggior parte la positivizzazione di prassi già in vigore o la generalizzazione di regole settoriali, poche sono le disposizioni introdotte che appaiono connotate da vera e propria innovatività.<sup>266</sup> D'altronde, essendo il frutto di interventi isolati, apportano soluzioni a specifici problemi secondo una logica gradualistica e non di reingegnerizzazione. Cionondimeno, anche in vista di future prospettive di “riapertura” del cantiere delle riforme, si continuerà a porre l'esigenza di monitorare le modalità con cui la vita parlamentare saprà recepire e valorizzare, pur con i limiti segnalati, le novità regolamentari nel peculiare ambito dei procedimenti non legislativi.

---

<sup>265</sup> Così da R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime*, cit., 362.

<sup>266</sup> In senso analogo, R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., 3.