

## La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura

di Nicola Lupo \*  
(5 gennaio 2018)

La XVII legislatura – forse la più “lunga”, in termini politici, della storia repubblicana – ha battuto ogni record in termini di mobilità di deputati e senatori: hanno cambiato gruppo (almeno una volta) ben 207 deputati e 140 senatori, per un totale di 548 passaggi di gruppo. Inoltre, se si guarda il quadro dei gruppi in essere a fine legislatura alla Camera (11, incluso il gruppo misto) e al Senato (12, sempre includendo il misto), si avverte che una buona percentuale di essi non corrisponde affatto alla tradizionale idea dei gruppi come “proiezioni dei partiti politici in Parlamento”, trattandosi di aggregazioni nate in Parlamento e destinate a rimanere tali.

E’ perciò da salutarsi con favore che, non a caso all’indomani dell’approvazione, a larga maggioranza, di una nuova legge elettorale (la n. 165 del 2017), si sia sbloccato il percorso di riforma dei regolamenti parlamentari, mediante un’ampia revisione del regolamento del Senato (approvata dall’Assemblea nella seduta del 20 dicembre 2017, con una serie di votazioni in parte a scrutinio palese e in parte a scrutinio segreto, tutte con una maggioranza superiore alla metà più uno dei componenti, come richiesto dall’art. 64, primo comma, Cost.) che entrerà in vigore a partire dalla XVIII legislatura. La parte più significativa della riforma, tanto sul piano politico quanto su quello sistematico, risiede appunto in una serie di innovazioni alla disciplina degli elementi richiesti per la formazione dei gruppi parlamentari, che ora non consistono più solo in requisiti numerici, ma altresì in requisiti politico-elettorali: perché un gruppo possa costituirsi non bastano più 10 senatori che intendano farlo, ma il gruppo deve altresì “rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori”.

A completamento di questa opzione, si aboliscono i gruppi “autorizzati” (con la sola eccezione di quello rappresentativo delle minoranze linguistiche); si introduce il divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non risultino dall’unione di gruppi già costituiti; si prevede, infine, in caso di cambio di gruppo, la decadenza dalle cariche di presidenti e membri dell’ufficio di presidenza delle commissioni e da quelle di vicepresidente o segretario d’assemblea (salvo che il cambio di gruppo non sia avvenuto indipendentemente dalla volontà dell’interessato, derivando cioè da una espulsione deliberata dal gruppo di provenienza o da “scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari”).

Una serie di misure che paiono sì irrigidire il panorama politico-parlamentare, portandolo a rispecchiare il più possibile le risultanze delle elezioni, ed eliminando gli incentivi alla frammentazione previsti in precedenza, senza però violare il divieto di mandato imperativo di cui all’art. 67 Cost.: il singolo parlamentare che decida di abbandonare il gruppo corrispondente al contrassegno con cui si è presentato alle elezioni resta libero, infatti, di iscriversi ad altro gruppo o al gruppo misto (solo i senatori a vita sono abilitati a non essere iscritti a nessun gruppo). Semmai, problemi potrebbero porsi nel proiettare in

parlamento eventuali scissioni interne ad un partito, posto che, in attesa delle nuove elezioni, non sarà possibile formare un nuovo gruppo, ma solo aggregarsi ad uno di quelli già esistenti. L'opzione alternativa per ottenere il medesimo obiettivo, consistente nell'innalzamento delle soglie numeriche per la costituzione di un gruppo, avrebbe avuto il duplice pregio della semplicità e di una minore rigidità, ma non sarebbe risultata coerente con la nuova legge elettorale, la quale prevede soglie di sbarramento pari al 3% dei voti.

Quello che sorprende è che nulla di tutto ciò sia accaduto nell'altro ramo del Parlamento, dove pure si era avviato un percorso di riforma regolamentare. Alla Camera, perciò, continua ad essere vigente la disciplina in base alla quale bastano 20 deputati per costituire un gruppo, e 10 deputati per una componente politica del gruppo misto, a prescindere da ogni collegamento con le elezioni; così come permangono le previsioni sui gruppi in deroga (sulla base di condizioni che fanno ancora riferimento alla legge elettorale vigente prima del 1993) e sulle componenti politiche autorizzate (ove sussista un collegamento anche labile con un partito o movimento esistente al momento delle elezioni).

Si tratta di un'asimmetria particolarmente vistosa, chiaramente in controtendenza rispetto al fatto di avere ora, per effetto della legge n. 165 del 2017, per la prima volta nella storia repubblicana, il medesimo sistema elettorale nei due rami del Parlamento; e che appare altresì disattendere il senso del "monito" con cui si chiude la sentenza n. 35 del 2017, in cui la Corte costituzionale – in piena sintonia con la Presidenza della Repubblica – ha fornito la sua autorevole lettura della Costituzione come risultante dal referendum del 4 dicembre 2016. E' infatti evidente che il "corretto funzionamento della forma di governo parlamentare" e la "formazione di maggioranze parlamentari omogenee" rischiano di essere compromessi non solo da sistemi elettorali divergenti, ma anche da regole parlamentari non armonizzate, per effetto delle quali la dinamica politica si delinea in modo (artificiosamente) diverso tra Camera e Senato.

Sulla base di queste considerazioni ci si può forse spingere ad auspicare che tra i primissimi atti della nuova Camera vi sia quello di negare ogni autorizzazione a gruppi in deroga (o a componenti politiche del gruppo misto al di sotto dei 10 deputati) e, al tempo stesso, di predisporre quanto prima un mini-intervento di riforma regolamentare volto a richiedere, per i gruppi che si dovessero formare in corso di legislatura, la sussistenza di un requisito politico-elettorale analogo a quello necessario nell'altro ramo del Parlamento.

L'asimmetria nelle regole che determinano la geografia politica dei due rami del Parlamento appare a maggior ragione paradossale perché l'intervento di riforma del regolamento del Senato non si limita alle misure sui gruppi parlamentari, ma consta altresì di una serie di ulteriori innovazioni, la cui *ratio* dominante pare essere quella di avvicinare la disciplina del Senato a quella della Camera, con un'inversione perciò del *trend* alla progressiva divaricazione delle regole procedurali tra i due rami del Parlamento (N. Lupo, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in *Due Camere, un Parlamento*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Firenze, 2017, 65 s.).

Vanno in questa direzione, tra l'altro, la nuova disciplina sul computo degli astenuti, volta ad uniformarla a quella vigente alla Camera (in cui essi sono neutralizzati, ai fini del

risultato della votazione); l'eliminazione delle due sedute giornaliere; la riconduzione del lavoro pubblico alle materie di competenza della Commissione lavoro, anziché della (già oberata) Commissione affari costituzionali; l'assimilazione della composizione della Commissione Politiche dell'Unione europea a quella delle altre commissioni permanenti, con l'eliminazione perciò della doppia appartenenza; l'abolizione del controllo da parte della Commissione affari costituzionali sulla sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge; l'introduzione di una disciplina un minimo più dettagliata della questione di fiducia, volta tra l'altro a consentire un controllo del Presidente di Assemblea e della Commissione bilancio sul testo su cui questa viene posta; un avvicinamento della disciplina vigente alla Camera sulla richiesta di scrutinio segreto; l'adozione della medesima procedura della Camera per il *question time*; e, infine, anche la previsione di un codice di condotta dei senatori, da adottarsi da parte del Consiglio di Presidenza (analogo perciò a quello approvato dalla Giunta per il regolamento della Camera il 12 aprile 2016, pur in assenza di apposita previsione regolamentare).

In direzione convergente, quella di un funzionamento meglio coordinato tra i due rami del Parlamento, vanno anche le previsioni che consentono riunioni congiunte delle omologhe commissioni di Camera e Senato su informative e comunicazioni del Governo, o per svolgere le audizioni (fin qui vietate e ora invece divenute, a quanto sembra, obbligatorie) che precedano il parere parlamentare su nomine governative.

Qualche perplessità in più suscita, infine, l'avvicinamento delle procedure europee del Senato a quelle della Camera. Nel codificare nel regolamento le procedure europee che erano state delineate, contestualmente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, in una lettera del Presidente del Senato, si riserva sostanzialmente alla Commissione Politiche dell'Unione europea "la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità". Qui, invero, le soluzioni adottate dal Senato, con un coinvolgimento pieno e in parallelo in tale procedura anche delle altre commissioni, erano parse più convincenti di quelle della Camera, sia perché più coerenti con l'approccio fin qui prevalso in sede europea, che ha valorizzato la natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. "dialogo politico"; sia perché idonee a consentire l'adozione di un maggior numero di pareri motivati, anche grazie all'iniziativa di singole commissioni di merito. Ma forse è stato proprio quest'ultimo il punto critico, per cui si è preferito concentrare in linea di massima tale controllo, in modo da rendere l'esercizio dei poteri europei del Senato più coerente con le posizioni eventualmente espresse dall'altro ramo del Parlamento (e, soprattutto, dal Governo).

Se a tutte queste misure si aggiungono l'introduzione di alcuni elementi tipici di uno statuto dell'opposizione (come il diritto per un terzo dei senatori di chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento su questioni di interpretazione regolamentare, o la spettanza a un senatore di opposizione della presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità) e, soprattutto, la novità che più direttamente riguarda il procedimento legislativo, ossia l'assegnazione di regola dei progetti di legge alle commissioni in sede deliberante o in sede redigente, oltre ad una serie di adeguamenti da tempo necessari, si comprende come mai, con qualche enfasi, la Giunta per il regolamento abbia definito questo intervento – sulla scorta del titolo a suo tempo dato ad una proposta formulata, sul finire della scorsa legislatura, dai senn. Quagliariello e Zanda a nome dei gruppi PDL e PD (XVI leg. doc. II, n. 29, 2 febbraio 2012) – come "Riforma organica del Regolamento del

Senato” (XVII leg., doc. II, n. 38, 14 novembre 2017). Certo, per parlare di una vera riforma organica ancora ce ne vuole, qui essendo prevalsa la logica di far procedere solo le innovazioni su cui, in seno all’apposito comitato ristretto costituito in seno alla Giunta per il regolamento, si è registrato un consenso unanime. Ma il passo compiuto è tutt’altro che insignificante (ancorché limitato a un solo ramo del Parlamento, per ora).

\* Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma