

Il nuovo Regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?*

di Paola De Luca **
(19 marzo 2018)

Sommario: 1. La riforma dei Regolamenti parlamentari: tra procedimenti formali e prassi camerale. – 2. Il punto di partenza rappresentato dalla XVII Legislatura. – 3. La recente riforma del Regolamento del Senato

1. La riforma dei Regolamenti parlamentari: tra procedimenti formali e prassi camerale

“Il Senato adotta - e modifica - il suo Regolamento a maggioranza assoluta dei componenti”. Così, in base a quanto disposto dall'art. 167 del Regolamento, lo scorso 20 dicembre, l'Assemblea di Palazzo Madama ha approvato la Riforma organica delle proprie regole camerale interne, ormai non più rispondenti alle mutevoli trasformazioni subite dal tessuto partitico e parlamentare al quale si riferivano¹.

In effetti, quello delle riforme regolamentari è un “argomento carsico che periodicamente emerge in superficie”², ma che, nel corso della XVII Legislatura, è stato al centro di numerosi dibattiti parlamentari e dottrinari, anche e soprattutto in relazione alla tentata modifica costituzionale Renzi-Boschi.

A ben vedere, sulla base dei documenti prodotti dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali³, costituito dall'allora Capo dello Stato, sen. Giorgio Napolitano e, al contempo, dal Gruppo di lavoro per le riforme regolamentari di Montecitorio⁴, il processo riformatore della Legislatura appena terminata, è apparso sin da subito il più ambizioso tentativo di riorganizzazione del diritto parlamentare scritto a partire dal 1971; seppure, non ha fatto che prendere atto e, quindi, formalizzare, quel metodo di formazione delle regole procedurali caratterizzato dalle prassi, pareri della Giunta, procedimenti sperimentali e, più in generale, da regole di diritto parlamentare informali e spontanee.

Tale codificazione di soluzioni già operative a Regolamento invariato rende quindi il principio di “esperienza”, ex art. 16, comma 3 r.C., la guida dei processi di riforma, nell'esplicitare la tendenza del diritto parlamentare italiano ad assegnare al momento della scrittura un mero “punto di arrivo”, ma non “di partenza”, di soluzioni già oggetto di

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹Cfr. M. Podetta, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati compiti di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2017, p.1.

²Cfr. V. Marcenò, G. Zagrebelsky, *Giustizia costituzionale*, Milano, 2012, p. 152.

³Cfr. www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita7consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.

⁴Nella seduta della Giunta per il Regolamento del 30 maggio 2013, il Presidente della Camera, on. Laura Boldrini, ha nominato un Gruppo di lavoro costituito dai deputati: Bressa (Pd), Giorgetti (Lega Nord), Giorgis (Pd), Gitti (Scelta Civica), Leone (Pdl), Melilla (Sel), Pisicchio (Gruppo Misto) e Toninelli (M5S). Il lavoro istruttorio di tale Comitato è stato articolato in diciotto riunioni informali e due invece formali, tenute cioè alla presenza del Magistrato camerale di Montecitorio, per un totale di ventitré ore circa di seduta (sebbene prive di qualsiasi forma di pubblicità). Aderendo ad una richiesta del Movimento Cinque Stelle, il Gruppo di lavoro ha scelto di non suddividersi in sottogruppi, al fine di valorizzare un metodo collegiale nell'esame delle materie da affrontare. Cfr. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, p. 3 ss.

sperimentazioni nella prassi e, *de facto*, un ruolo di stabilizzazione di esigenze emerse dall'esperienza, piuttosto che un punto di rottura rispetto al passato⁵.

Con questo, d'altra parte, non si vuole certo affermare che le novelle regolamentari non abbiano mai una qualche portata innovativa, ma nella maggior parte dei casi, tuttavia, queste sono spesso rimaste prive di effettività concreta, quale "crisi di rigetto" da parte della prassi, oppure, hanno rappresentato, a loro volta, il terreno di sperimentazione di un più ampio disegno di trasformazione dell'assetto organizzativo costituzionale⁶.

Per di più, la "legittimazione" di regole contenute nei pareri della Giunta, in questo processo di trasferimento nel testo regolamentare, costituisce una mera formalità, laddove, infatti, nella realtà effettiva delle dinamiche giuridiche camerali, i pareri espressi dalla Giunta esprimono il massimo grado di cogenza di una regola del diritto parlamentare, richiedendo, per il loro superamento, l'intervento di una modifica formale del Regolamento, oppure, un nuovo parere dello stesso collegio di assistenza assembleare⁷.

Al contrario, invece, la capacità delle altre regole di diritto parlamentare in grado di imprimere effettiva prevedibilità al comportamento dell'Aula, discende dagli esiti della loro sperimentazione in sede applicativa⁸.

In generale, tuttavia, le numerose proposte di modifica delle regole assembleari, depositate nelle ultime Legislature della storia repubblicana sia alla Camera che al Senato, non hanno fatto altro che anticipare le evoluzioni del sistema politico-istituzionale, oppure, al contrario, privilegiare "l'elemento di continuità (...), finendo perciò per ostacolare alcune

⁵L'esperienza mostra che le modifiche dei Regolamenti parlamentari a volte hanno anticipato le riforme istituzionali ed elettorali (De Cesare, che si riferisce al 1988, cui ha fatto seguito la stagione dei referendum elettorali), mentre altre volte hanno supplito al fallimento di tentativi di innovazione istituzionale (Lippolis, che cita le fattispecie del 1988 e del 1997, in relazione ai mancati esiti di due Commissioni bicamerali per le riforme), oppure, ancora, hanno fatto seguito a mutamenti del sistema politico (Lacchè, secondo cui le cosiddette riforme "Bonghi" del 1986-1890 hanno rappresentato un caso in cui le vicende regolamentari hanno costituito un consolidamento di tali mutamenti). Tali opinioni sono tratte dagli interventi al Convegno organizzato a Roma il 30 novembre 2007 dall'Università LUISS Guido Carli su: *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*.

⁶Cfr. G. Piccirilli, *Il "seguito" del precedente da un procedimento all'altro*, in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, 2013, p. 145 e ss.

⁷Dall'analisi di tre casi di scostamento dalla consuetudine orizzontale del *nemine contradicente*, tuttavia, si evince la maggiore difficoltà di superamento della regola precedenziale rispetto a quella formalmente contenuta nel testo regolamentare. La Giunta per il Regolamento, nel parere del 6 ottobre 2009, ad esempio, con l'opposizione del rappresentante dell'IDV, ha comunque confermato i criteri di rotazione alla presidenza del Comitato per la legislazione previsti dal parere sperimentale del 16 ottobre 2001; allo stesso modo, con l'*obiterdictum* dell'allora Presidente della Camera, on. Fini, nella seduta del 30 settembre 2010, è stato rilevato che "a fronte del tenore letterale ed inequivocabile di una precisa disposizione regolamentare e della costante prassi interpretativa, ogni eventuale deroga alla medesima non potrebbe che avere una portata limitata e aver luogo in presenza di un consenso unanime o quanto meno molto ampio" (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 30 settembre 2010, p. 18); infine, il 21 novembre 2013, malgrado il dissenso dell'on. Toninelli (M5S), la Giunta ha adottato un protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l'istituzione dell'ufficio parlamentare di bilancio.

⁸E' quindi possibile, in determinate circostanze, derogare sia al diritto parlamentare scritto che non; basti pensare, ad esempio, alla scelta, in Senato, di chiudere l'esame in Commissione di un progetto di legge in sede referente anche in assenza del parere della Commissione Bilancio (e senza l'iscrizione del medesimo nel calendario dell'Assemblea), in violazione anche della circolare dello stesso Presidente sull'istruttoria legislativa dell'11 gennaio 1997 e, in particolare, del punto 7.2: "per i pareri delle Commissioni permanenti 1a, 5a e 2a, nonché per quelli della Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 40, commi 1, 3, 4 e 9 del Regolamento), vi è l'obbligo di attendere, prima di concludere l'esame in sede referente, che la Commissione consultata si esprima, salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea". A. S., XVI Legislatura, 7a Commissione, 10 ottobre 2012. Sul punto, in generale, M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, p. 9.

innovazioni invece presenti, magari solo *in nuce*, nel diritto costituzionale generale o nelle dinamiche del sistema politico”⁹.

Il punto di partenza è costituito, senza dubbio, dalla XIII Legislatura (9 maggio 1996 – 21 maggio 2001)¹⁰, caratterizzata dall’ampio intervento riformatore delle procedure e dal primo adeguamento della dialettica parlamentare all’assetto maggioritario¹¹; seguito, poi, da un progressivo consolidamento delle innovazioni apportate, anche attraverso una serie di consuetudini e di svolte interpretative da parte dei Presidenti delle Camere stesse, che sono andati disegnando un “diritto parlamentare vivente”¹².

Durante la XV Legislatura (28 aprile 2006 – 28 aprile 2008) invece, in particolare in Senato, le regole dell’*iter legis* sono state sottoposte ad una tensione estrema, il precipitato delle quali è rinvenibile, in modo abbastanza evidente, nelle proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari che sono state presentate in apertura della XVI Legislatura (29 aprile 2008 – 14 marzo 2013)¹³, relative alla disciplina del rapporto fiduciario, della funzione di controllo e di sindacato ispettivo, nella convinzione che il rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, proprio dell’allora dinamica bipolare, si sarebbe dovuto coadiuvare con una maggiore capacità dell’Esecutivo di orientare la produzione legislativa per meglio attuare il programma governativo e, a sua volta, ad una rinnovata attenzione del Parlamento all’esercizio del controllo sul Governo stesso¹⁴.

A tal proposito, come sottolineato dal sen. Schifani¹⁵, il funzionamento del sistema parlamentare ha certamente subito, all’epoca e in modo decisivo, l’*imprinting* di una sorta di “convenzione al bipolarismo”, instauratosi a partire dall’introduzione della l. n. 270/2005 e dal consolidarsi di un “bipolarismo conflittuale”; assumendo, invece, l’aspetto di un reperto di “archeologia giuspubblicista” il superamento, in ambito parlamentare, della c.d. *conventio ad excludendum* nei riguardi del Pci, basilare nei Regolamenti del 1971¹⁶.

In effetti, la forma di governo parlamentare ha il carattere della “fluidità” e su di essa influiscono “il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale e, non ultimi, i Regolamenti parlamentari - quali - camera

⁹Cfr. C. De Cesare, *Le riforme dei regolamenti della Camera nel ventennio 1971-1990 e l’evoluzione del regime parlamentare italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 2, 1991, p. 79 ss.

¹⁰In tal senso, F. Lanchester, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, 1998, pp. 239-257.

¹¹Cfr. G. Piccirilli, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Centro di studi sul Parlamento*, 2009, pp. 112-133.

¹²Cfr. M. Carducci, *Corte costituzionale e diritto parlamentare vivente* (nota a sent. Corte cost. n. 7/1996), in *Giurisprudenza italiana*, Disp. 5[^], parte I, 1996, pp. 3-11.

¹³Ci si riferisce alle due proposte di modifica “gemelle” dei Regolamenti parlamentari da parte dell’allora maggioranza di centro-destra, cui ha ben presto fatto seguito la reazione di altre forze politiche. Si tratta, in particolare, dei Doc. II, n. 3 della Camera (on. Cicchitto ed altri-Pdl) e n. 6 (sen. Gasparri ed altri-Pdl), n. 8 (sen. Pastore ed altri-Pdl), n. 9 (sen. Ceccanti ed altri-Pd), n. 12 (sen. Belisario ed altri- Idv) e n. 13 (sen. Zanda ed altri- Pd) del Senato.

¹⁴Cfr. F. Rosa, *Riforma dei regolamenti e controllo sul Governo: se non ora, quando?*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2009.

¹⁵In occasione della *Lectio Magistralis* tenuta dal sen. Schifani, allora Presidente della Camera parlamentare di appartenenza, il 6 novembre 2008 a Roma, in occasione dell’inaugurazione di un corso di laurea all’Università LUISS Guido Carli, dal titolo: “Le regole del Parlamento all’epoca del bipolarismo”, disponibile su *www.senato.it/presidente*.

¹⁶Cfr. V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, 2007.

di compensazione tra i mutamenti della Costituzione materiale e la disciplina costituzionale della forma di governo”¹⁷.

All’ingresso, quindi, in questa “nuova fase della Repubblica”, si avverte l’esigenza di una “più attuale codificazione delle regole del gioco parlamentare, la quale possa al contempo sia salvaguardare la posizione di centralità che alle due Camere spetta nel nostro ordinamento costituzionale, sia delineare procedure più rispondenti a quelle esigenze di governabilità, che la competizione globale, la velocità della “tecnodemocrazia” e lo spirito del tempo rendono ineludibili”¹⁸.

Ieri come oggi, in altri termini, si avverte la necessità di una vera e propria riscrittura delle regole interne alle due Assemblee rappresentative, nella consapevolezza che a distanza di quasi mezzo secolo dalla loro originaria approvazione avrebbe poco senso continuare ad innestare, a seconda delle diverse stagioni politiche, oppure, dei differenti protagonisti parlamentari, delle disposizioni regolamentari aggiuntive o modificative, “quasi in un accanimento terapeutico nei riguardi del *corpus* del 1971, approvato in un contesto politico ed istituzionale completamente eterogeneo”¹⁹.

Solo nel 1997, in effetti, si arrivò ad una più incisiva riforma delle regole camerale interne²⁰, allo scopo di adeguarle al mutato contesto politico-istituzionale post mani pulite; mutamento concernente, però, la sola Camera dei deputati, dato il carattere prettamente presidenzialistico e l’elevata elasticità del testo regolamentare del Senato, già modificato nel 1988.

Se allora, dunque, durante la XIII Legislatura, al Senato si procedette solo a puntuali e parziali innovazioni, accompagnate da decisioni di tipo “convenzionale” (come i pareri della Giunta per il Regolamento, le decisioni della Conferenza dei Presidenti di Gruppo o gli accordi dei Gruppi stessi), alla Camera, invece, ancora legata alla prospettiva assembleare insista nell’impostazione regolamentare originaria, fu necessaria una più ampia e decisiva revisione.

¹⁷Cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, relazione scritta in occasione del Seminario. Organizzato a Roma il 27 ottobre 2008 dai Gruppi parlamentari del Pdl di Camera e Senato, dedicato al tema: “*Riforma dei Regolamenti e decretazione d’urgenza*”, in www.magna-charta.it. Lo stesso Autore parla, altresì, dei Regolamenti parlamentari come “camera di compensazione” tra la disciplina costituzionale della forma di governo, rimasta inalterata e i mutamenti della Costituzione materiale che nel 1993-4 hanno provocato quello che, impropriamente, è stato definito come il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, in V. Lippolis, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Il parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quad. 2007, p. 5.

¹⁸Cfr. L. Ciaurro, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, n. 1, anno II, p. 102.

¹⁹Cfr. L. Ciaurro, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, p. 103.

²⁰Basti pensare al potenziamento del ruolo del Presidente d’Assemblea, quale “motore e garante della programmazione”, dato il potere ad esso attribuito, di predisporre il calendario in caso di mancato raggiungimento del quorum dei $\frac{3}{4}$ dei componenti della Camera (art. 24, comma 3 r. C.), oppure, alla generalizzata ed immediata applicazione del contingentamento dei tempi di intervento, con la contestuale eliminazione delle regole precedenti e il definitivo superamento del principio della necessaria votazione di tutti gli emendamenti presentati. In effetti, il principio della consequenzialità del voto alla presentazione degli emendamenti era stato posto, in precedenza, con l’attribuzione al Presidente del potere di variare, in certe situazioni, l’ordine della loro votazione (il c.d. canguro), al fine di ottenere effetti di assorbimento e preclusione (art. 85, comma 8 r. C., introdotto il 14 novembre 1981), è solo nel ’97 che all’art. 85-bis r. C. venne previsto una sorta di “contingentamento degli emendamenti” da sottoporre al voto, in relazione alla consistenza numerica dei Gruppi, nel caso in cui il Presidente avesse deciso di procedere a votazioni riassuntive o per principi, perché la votazione di tutte le proposte emendative avrebbe certamente comportato lo sfioramento del calendario.

Più nel dettaglio, la riforma del '97 fu il risultato dell'approvazione di più aree di disciplina regolamentare²¹ e risenti, inoltre, dell'insediamento della Commissione Bicamerale D'Alema; mentre, però, l'avvio delle proposte di modifica regolamentare, con la seduta della relativa Giunta del 4 luglio 1996, si conclusero poi il 4 novembre 1997 con l'approvazione dell'ultima delle proposte dell'organo garante del buon funzionamento della Camera, l'agere relativo alla riforma costituzionale venne interrotto, il 9 giugno 1998, con la comunicazione in Aula, da parte del Presidente d'Assemblea, delle conclusioni formulate dall'Ufficio di Presidenza sul venir meno delle condizioni politiche favorevoli alla prosecuzione dei lavori.

Nonostante il parallelo percorso delle due riforme, regolamentare e costituzionale, dagli esiti profondamente differenti, allora, la tormentata fine della XIII Legislatura (15 aprile 1994 – 8 maggio 1996) e l'esigenza avvertita dalle forze politiche dell'epoca di consolidare, a livello costituzionale, il mutamento generato dal referendum e dalla novellata legge elettorale, si arrivò, comunque, alla formulazione di un testo regolamentare nuovo; incapace, tuttavia, di porre il Parlamento al riparo da tutti gli effetti negativi che su di esso si sono poi fatti sentire dall'evoluzione che ha seguito il nostro sistema maggioritario bipolare.

D'altronde, come scrisse l'allora Presidente della Camera, on. Violante, dal ruolo d'impulso fondamentale in tale processo di modifica²², il Parlamento non si sarebbe potuto limitare a rappresentare, ma anzi, proprio sulla base di quest'ultima attribuzione e, dopo il confronto tra le varie proposte, avrebbe comunque dovuto decidere²³.

In altri termini, la riforma del '97 mirava a trovare un soddisfacente equilibrio tra il momento della decisione e quello del confronto, consentendo alla maggioranza di vedere esaminati e votati i disegni di legge attuativi del proprio programma e, al contempo, all'opposizione, di avere adeguati spazi per iniziative volte a manifestare un indirizzo politico alternativo; solo così, quindi, la maggioranza governativa sarebbe stata chiamata a rispondere del suo operato dinanzi agli elettori, ai quali l'opposizione avrebbe avuto modo, parallelamente, con la sua azione parlamentare, di offrire un programma politico differente²⁴.

Inoltre, proprio a causa delle leggi elettorali ad effetto maggioritario (del 1993 e del 2005)²⁵, il Parlamento ha perso la "funzione elettiva del Governo", dal momento che il

21 Il 24 settembre 1997, la Camera approvò quattro proposte di modifica di Regolamento: il doc. II, n. 15, concernente il dovere dei deputati di partecipare ai lavori e le relative forme di verifica e sanzioni; il doc. II, n. 17, relativo al sindacato ispettivo e alla previsione delle interrogazioni a risposta immediata in Assemblea e in Commissione; il doc. II, n. 20, sulla costituzione di componenti politiche all'interno del Gruppo misto; il doc. II, n. 26, inerente la programmazione dei lavori in Assemblea e il processo di conversione dei decreti legge. Il 4 novembre successivo, infine, fu approvata la proposta di modifica contenuta nel doc. II, n. 27, concernente la componente delle minoranze linguistiche all'interno del Gruppo misto.

22 Lo stesso Presidente della Camera precisò, in occasione della seduta della Giunta per il Regolamento del 4 luglio 1996, che l'attività di questa riforma si sarebbe sviluppata su tre piani distinti, comprendenti, a titolo esemplificativo: l'approfondimento degli indirizzi di una riforma dei Regolamenti e della sua correlazione con il dibattito sulle riforme istituzionali; la revisione del testo regolamentare al fine di eliminare incongruenze formali e norme inapplicabili, anche in vista di una possibile armonizzazione con il Regolamento del Senato; la soluzione immediata dei problemi urgenti emersi nel primo periodo di lavoro della XIII legislatura.

23 Da qui, la celebre espressione "democrazia decidente". Cfr. L. Violante, *La democrazia decidente*, intervento all'Inaugurazione dell'anno accademico dell'Università di Camerino, 25 novembre 1996.

24 Cfr. L. Violante, *Premessa a Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati, 1998, pp. XI-XIII.

25 Cfr. F. Lanchester, *Dal <<Porcellum>> all'<<Italicum>>: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma vecchi binari*, in *Nomos*, 1, pp. 1-9.

risultato elettorale comporta l'individuazione della coalizione governativa e della stessa personalità chiamata a presiederla, mentre le Camere, tuttavia, mantengono pur sempre il potere di interrompere il rapporto fiduciario (art. 94 Cost.) e, al contempo, di far emergere una nuova compagine esecutiva. In effetti, già il I Governo Prodi cadde il 9 ottobre 1998, alle Camere, proprio per un voto contrario ad una risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia, così come i tre Governi che vennero meno durante la XIII Legislatura (Governi I e II D'Alema e Il Governo Amato).

2. Il punto di partenza rappresentato dalla XVII Legislatura

In seguito ai tentativi riformatori summenzionati, tuttavia, non sono stati poi registrati profondi interventi riformatori delle regole camerale interne; infatti, “nessuna modifica dei regolamenti parlamentari ha fatto seguito alle due riforme del Titolo V della Costituzione (di cui alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001), né alla legge elettorale del 2005 o del 2015, né alla riscrittura della legislazione contabile (di cui alle leggi n. 196 del 2009 e n. 39 del 2011) e nemmeno alla revisione costituzionale sul pareggio di bilancio (di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012)²⁶. Allo stesso modo, nessuna riforma regolamentare è stata posta in essere in seguito alle novità derivanti dal Trattato di Lisbona, alcune delle quali coinvolgono direttamente, com'è noto, i Parlamenti nazionali, anch'esse rimaste prive di qualsivoglia seguito nelle norme interne di Camera e Senato”²⁷. L'approvazione condivisa di nuovi testi regolamentari, di fatto avvenuta a fine Legislatura in Senato e caldeggiata ma non calendarizzata alla Camera, dovrebbe quindi rappresentare l'occasione per l'eliminazione di disfunzionali divergenze tra le prescrizioni dei due rami del Parlamento²⁸, soprattutto adesso, in seguito alla bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi, l'approvazione della nuova legge elettorale, il profondo mutamento del sistema partitico-politico e l'evoluzione del ruolo dello stesso “Custode assembleare”²⁹.

Così, ad inizio Legislatura, le ipotesi di modifica del Regolamento predisposte alla Camera dal già citato Gruppo di lavoro e, al contempo, quelle contenute nel contestuale possibile intervento di riforma proposto dal Movimento 5 Stelle³⁰, si sono per lo più incentrate sugli

²⁶Sarebbe stato auspicabile, infatti, individuare le modalità con cui “esercitare “la funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”. Cfr. N. Lupo, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *www.federalismi.it*, n. 1 del 2018, p. 17.

²⁷Cfr. N. Lupo, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. Lupo (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, 2013, p. 11.

²⁸Basti pensare, ad esempio, all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

²⁹Cfr. G. F. Ciaurro, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Giuridica*, XXIV, Roma, 1991. In effetti, già l'elezione di Carlo Scognamiglio Pasini a Presidente del Senato e di Irene Pivetti a Presidente della Camera nel 1994, parallela all'applicazione del nuovo sistema elettorale, sancì il superamento dell'implicita concezione che, per quasi un ventennio, aveva visto attribuire lo scranno più alto di Montecitorio ad un esponente dell'opposizione. Ancor più, nel 2013, la scelta ai vertici di Palazzo Madama di Pietro Grasso, appartenente al partito maggiore della coalizione vincente in sede elettorale e a Montecitorio di Laura Boldrini, una figura priva di esperienza politica, ha rappresentato un punto di non ritorno con la prassi istituzionale precedente. Rispettivamente, cfr. C. De Cesare, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, 2014; A. Chiamontè, V. Emanuele, *Volatile e tripolare: il nuovo sistema partitico italiano*, in L. De Sio, M. Cataldi, F. De Lucia (a cura di), *Le elezioni del 2013*, pp. 95-100.

³⁰Cfr. l'allegato al resoconto della seduta della Giunta per il Regolamento dell'8 gennaio 2014.

istituti della democrazia partecipativa, attraverso la regola generale della pubblicazione di qualsiasi documento presentato alla Camera o ai suoi organi (Commissioni comprese), in formato elettronico³¹.

Era stata così prospettata la possibilità, “salvo diverso accordo dei Presidenti di Gruppo”, di redigere e pubblicare un resoconto stenografico delle sedute della Conferenza dei Capigruppo (in modifica dell’art. 23, comma 6, dell’attuale testo regolamentare), la previsione di un accesso diretto all’archivio dei precedenti (art. 12, lett. h) della proposta di riforma del M5S), la diffusione web-tv e, quindi, una forma di pubblicità integrale dei lavori svolti in sede di Commissione, con un possibile “effetto-valanga” di tutte queste informazioni, però, necessitanti un fondamentale intervento di razionalizzazione sistematica³².

Inoltre, su invito della Presidente L. Boldrini e le sollecitazioni sollevate più volte dal Governo, nei testi riformatori è possibile riscontrare la codificazione dell’informativa urgente³³, quale espressione del diritto parlamentare “spontaneo”, differente dalla prassi e dalla consuetudine³⁴, ma comprendente nuovi comportamenti ed istituti di diritto parlamentare al di fuori di ogni previsione normativa scritta.

31 In effetti, proprio le nuove tecnologie, laddove consentono di rendere disponibile in internet pressoché tutta la documentazione relativa all’attività delle due Camere, permettono di lavorare meglio sugli atti parlamentari e di superare il loro “schermo”; andando a vedere, grazie alle registrazioni audio e video, come sono andate effettivamente le cose, almeno per ciò che riguarda i lavori dell’Aula. Inoltre, permettono ai singoli cittadini o ad apposite Ong di “controllare”, sistematicamente, l’attività dei propri rappresentanti, offrendo, per di più, agli studiosi la possibilità di ottenere con facilità e tempestività atti parlamentari prima disponibili esclusivamente in poche biblioteche italiane. Sul punto, cfr. C. Leston-Bandeira, *Studying the Relationship between Parliament and Citizens*, in *The Journal of Legislative Studies*, 3-4, 2012, p. 269. Secondo la modifica prospettata, in base a quanto disposto dall’art. 68, comma 2 del r. C., il supporto cartaceo rimane in pratica per tutti i principali provvedimenti governativi, per i progetti di legge rinviati alle Camere dal Capo dello Stato, per quelli dichiarati urgenti in base a quanto disposto dall’art. 69 r. C. e per quelli dei quali sia predisposta l’assegnazione in sede legislativa, ai sensi dell’art. 92, comma 1 del Regolamento. Al contempo, oltre a questi casi tassativamente indicati, la possibilità di disporre la stampa di progetti di legge, documenti e relazioni rimane comunque praticabile, dal momento che ciascun Gruppo parlamentare può avanzarne richiesta, tenendo tuttavia conto della individuazione delle categorie di atti effettuata dall’Ufficio di Presidenza (art. 68-bis, comma 1 r. C.). Cfr. P. Gambale, *Democrazia partecipativa e pubblicità dei lavori nelle proposte di riforma del Regolamento della Camera*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2014, p. 8.

32 Cfr. S. Panunzio, *Intervento*, in *AIC, Annuario*, 2000, 2001, p. 357 e ss.

33 Quello dell’informativa urgente è un istituto che trova la propria genesi nelle evoluzioni regolamentari degli anni Settanta e Ottanta. A fronte di alcuni eventi che hanno drasticamente segnato il nostro Paese (i tragici attacchi terroristici ne sono un esempio), la Presidenza della Camera ed il Governo, d’intesa fra loro, decisero di dar vita, pur nel silenzio del Regolamento, ad un procedimento che consentisse all’Assemblea di ottenere delle informazioni tempestive subito dopo l’evento verificatosi. L’istituto delle comunicazioni del Governo (art. 118 r. C.) non si rivelava adeguata allo scopo, in quanto avrebbe costretto l’esecutivo a sottoporsi ad un eventuale dibattito e voto del Parlamento, quando, per le oggettive peculiarità delle circostanze, il Governo non avrebbe potuto che limitarsi ad esporre ad una prima raccolta di informazioni suscettibili di rapide modificazioni. Cfr. R. S. De Vitis, *Le informative urgenti nell’ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, 2010, p. 91 e ss.

34 Le quali esprimono “l’attitudine a maturare comportamenti all’interno o intorno a un corpo normativo”. Così, E. Serafin, *L’evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell’esperienza*, in A. Manzella (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, 2012, p. 75.

Questo pacchetto di modifiche regolamentari, inclusivo, tra le altre novità³⁵, della codificazione altresì delle c.d. “audizioni informali”³⁶, del meccanismo del “doppio parere” del Comitato per la legislazione³⁷ e delle procedure di raccordo con l’Unione europea³⁸, prevedeva anche la diffusione dei lavori dell’Assemblea sul canale satellitare e attraverso la web-tv sul sito internet della Camera³⁹, la regolamentarizzazione del parere obbligatorio della I Commissione sugli emendamenti incidenti sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni⁴⁰, e, per di più, stabiliva che al fine del computo del numero legale erano considerati presenti, oltre ai firmatari di una richiesta di votazione qualificata e ai richiedenti la verifica del numero legale, un numero di deputati appartenenti al Gruppo, pari alla differenza fra il *quorum* prescritto per la richiesta e i deputati dei Gruppi stessi che avessero partecipato alla votazione o che fossero stati computati come presenti⁴¹. Oltre all’abrogazione del resoconto sommario e stenografico, a favore di un più generale resoconto “integrale”, tali proposte di modifica del Regolamento camerale positivizzavano,

³⁵Si pensi, a titolo esemplificativo, alla possibilità per le Commissioni di riunirsi, senza autorizzazione della Presidenza, quando in Aula non si svolgono votazioni; all’ammissibilità degli interventi per dichiarazione di voto in dissenso solo se in numero inferiore alla metà dei componenti di ciascun Gruppo; al contenuto del processo verbale, inclusivo dell’indicazione dei temi trattati, l’elenco dei deputati intervenuti e la menzione delle deliberazioni assunte dalla Camera, senza alcun riferimento, quindi, al contenuto del processo verbale *ex art. 11*, comma 1 dell’attuale testo regolamentare; alla codificazione, nel nuovo art. 116, comma 5, di quanto finora previsto in via transitoria dal vigente art. 154, comma 2 r. C., in base al quale “in via transitoria e fino all’approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia, l’eventuale posizione di essa da parte del Governo nel corso dell’esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo tra i Gruppi, il decorso dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa”. Sono state soppresse, inoltre, delle disposizioni finora non concretamente attuate, come i commi 4 e 5 dell’art. 83, relativi alla discussione di progetti di legge per ciascuna parte o ciascun titolo e la possibilità di convocare la Conferenza dei Presidenti di Gruppo per definire l’organizzazione della discussione ampliata, oppure, l’articolo regolamentare “superato” da quanto previsto dal legislatore di riforma costituzionale del 2001, concernente la questione di merito per contrasto di interessi promossa su una legge regionale dal Governo davanti alle Camere (art. 102, comma 2 r. C.); le modalità di esame delle leggi statali di approvazione degli Statuti regionali (artt. 103, 104, 105, 106 r. C.). Cfr. C. FASONE, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell’attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, 2009, pp. 196-197.

³⁶Con la “riforma Boldrini” le Commissioni possono udire non più solo i Ministri e i dirigenti preposti a settori della p.a., ma anche dirigenti di società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica, operanti in settori di rilevante interesse pubblico, i presidenti o legali rappresentanti di una serie di organi ed enti costituzionalmente rilevanti, i rappresentanti delle istituzioni europee. Inoltre, sulla base della procedura sperimentale introdotta dal parere della Giunta il 26 giugno 2013, si consente altresì l’audizione informale di soggetti designati a nomine organizzative, finalizzata solo all’accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti interessati. Cfr. C. Gatti, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, 1998, p. 59 ss.

³⁷Secondo quanto affermato dalla Giunta per il Regolamento della Camera nel parere del 6 ottobre 2009, in caso di modifiche apportate al disegno di legge di conversione nel corso dell’esame in Commissione, il Comitato, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione stessa, esprime un ulteriore parere, avente ad oggetto le sole modifiche così apportate; in caso di mancata espressione del parere entro la conclusione dell’esame in sede referente esso può essere reso direttamente all’Assemblea.

³⁸Rientrano quindi, nel novero degli atti assegnati alle Commissioni competenti, anche gli atti e i progetti di atti euro unitari. Inoltre, in relazione alla verifica della conformità di questi atti al principio di sussidiarietà, da parte della XIV Commissione, è stato poi recepito il parere del 14 luglio 2010, con il quale la Giunta ha stabilito che l’esame parlamentare della relazione programmatica della partecipazione dell’Italia all’Unione europea ha luogo congiuntamente all’esame degli strumenti di programmazione politica e legislativa delle Istituzioni comunitarie.

³⁹In base a quanto aveva stabilito la Giunta nel parere del 14 luglio 2004.

⁴⁰Come stabilito dalla Giunta il 16 ottobre 2001.

⁴¹In questi termini, la Giunta per il Regolamento nel parere del 9 novembre 1990.

inoltre, molte delle “abitudini” che si sono affermate in via di prassi parlamentare; come non ricordare, a tal proposito, l’eliminazione della facoltà presidenziale di consultare l’Assemblea sulle modalità di votazione degli emendamenti a scalare e sulla decisione relativa all’accettazione di emendamenti e ordini del giorno⁴², oppure, la trasposizione, nel proposto art. 46, comma 7, di quanto stabilito durante la presidenza Violante sul computo dei deputati, ai fini del numero legale, che seppure fisicamente in Aula, non avevano preso parte al voto⁴³.

Di particolare interesse appare, poi, il tentativo di omogeneizzare il contenuto regolamentare della Camera a quello del Senato⁴⁴, soprattutto con riferimento alla disciplina della tanto discussa questione di fiducia, laddove l’ipotesi di riforma aveva tentato di eliminare quegli “eccessivi appesantimenti procedurali (...) inesistenti al Senato”⁴⁵, allo scopo di assicurare la massima tempestività e la necessaria chiarezza nell’accertamento della sussistenza o meno del rapporto fiduciario⁴⁶.

L’approvazione della Riforma Boldrini, d’altra parte, si sarebbe giustificata a modello costituzionale formalmente invariato⁴⁷, al fine di soddisfare una maggiore “precettività giuridica” e porre fine al già citato fenomeno della “fuga dal Regolamento scritto”⁴⁸.

Si è assistito, infatti, proprio nell’era del bipolarismo, ad un vero e proprio paradosso sistematico, comportante la contrapposizione dialettica esigente un puntale rispetto delle regole parlamentari scritte e, all’opposto, una convenienza maggioritaria con una logica

42L’art. 85, comma 8, r. C., prevede che “qualora siano stati presentati ad uno stesso testo una pluralità di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente pone in votazione quello che più si allontana dal testo originario e un determinato numero di emendamenti intermedi sino all’emendamento più vicino al testo originario, dichiarando assorbiti gli altri. Nella determinazione degli emendamenti da porre in votazione il Presidente terrà conto dell’entità delle differenze tra gli emendamenti proposti e della rilevanza delle variazioni a scalare in relazione alla materia oggetto degli emendamenti. Qualora il Presidente ritenga opportuno consultare l’Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano. E’ altresì in facoltà del Presidente di modificare l’ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell’economia o della chiarezza delle votazioni stesse”. Sulla possibilità, per il Presidente, di modificare l’ordine delle votazioni previsto dal Regolamento, cfr. G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, 2008.

43Sui c.d. “presenti inerti”, cfr. S. Albanese, *Numero legale, pianisti, presenze inerte. La distorsione del sistema*, 2009.

44 A ben vedere, se l’art. 64 Cost. e la giurisprudenza costituzionale stessa sembrano delineare due ordinamenti regolamentari distinti (basti pensare a quanto affermato nella sent. n. 78 del 1984), non mancano riferimenti ai precedenti parlamentari maturati nell’altra Assemblea. A tal proposito, cfr. A. C. Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 27 aprile 1994, p. 3, allorché il Presidente della Camera, on. Pivetti, ha affermato in via generale, che “interpretazioni del Regolamento della Camera coerenti con la normativa dell’altro ramo del Parlamento sembrano opportune in presenza di un contesto normativo analogo”.

45 Così, l’on. Bressa, nella propria relazione allegata A. C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, p. 144.

46 Si pensi, ad esempio, al superamento del principio del “doppio voto”, in base al quale, se il Governo pone la fiducia sull’articolo unico, si procede ad una doppia votazione, una relativa alla questione di fiducia e l’altra sul provvedimento nel suo complesso; allineandosi, invece, alla disciplina seguita al Senato, l’ipotesi di articolato stabilisce che, in caso di fiducia posta dal Governo sull’articolo unico, si passi direttamente alla votazione finale. In base a tale modello imitatorio, il termine dilatorio delle ventiquattro ore, non previsto in Senato, non viene nemmeno menzionato nelle proposte riformatrici; infatti, modificando quanto stabilito attualmente all’art. 116, comma 3 r. C., si attribuisce alla Conferenza dei Capigruppo, in sede di organizzazione complessiva del dibattito fiduciario, il potere di individuare il momento del voto di fiducia. Dell’esigenza di economizzare i tempi dell’esame dei testi si era già parlato nell’A. C., Assemblea, res. sten., seduta pomeridiana del 10 novembre 1983, p. 3206.

47 Cfr. A. Pertici, *La riforma dei Regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, pp. 134-141.

48 Per le espressioni virgolettate, cfr. A. Moscardini, *Sui decreti del governo “di natura non regolamentare” che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 6 del 2008.

del risultato sempre più rivolta alla valorizzazione delle classiche caratteristiche della mobilità del diritto parlamentare e del carattere regressivo delle regole, invece, codificate⁴⁹. In altri termini, “il passaggio da un sistema istituzionale ispirato ad un impianto proporzionale a un sistema fondato su leggi elettorali di tipo maggioritario avrebbe invece richiesto un percorso in direzione esattamente opposta: nel senso cioè di un rafforzamento e un consolidamento dei limiti posti a un potere politico divenuto più facilmente disponibile per la maggioranza di turno”⁵⁰.

In effetti, se con un sistema istituzionale ad impianto proporzionale la politica tende a trovare, al proprio interno, limiti e contropoteri efficaci, con un sistema basato sulla dinamica maggioritaria e bipolare, lo spazio rimesso alla politica dovrebbe essere più ristretto; trovando, maggiore ampiezza le logiche *bipartisan*, o meglio, *nopartisan*⁵¹.

Del resto, l'insieme delle proposte riformatrici avanzate in questi anni, pur consentendo pregevoli intuizioni, risentono ancora, *strictu sensu*, dell'immediato tornaconto politico che deriverebbe dal loro accoglimento, ad esempio, anche per via del mancato confronto in seno alla Giunta per il Regolamento di entrambe le Camere, i cui rispettivi Presidenti, sulla scia dei loro predecessori, non sempre hanno voluto imprimere una decisiva accelerazione al riguardo⁵².

Le ambiziose proposte organiche di modifica delle regole interne dei due rami del Parlamento, quindi, dovrebbero poi essere accompagnate da una maggiore giuridicizzazione delle norme ivi contenute, dalla valenza regressiva delle fonti non scritte (ai fini di un migliore funzionamento di un sistema politico tendenzialmente bipolare), di un assetto governativo virtualmente basato sull'alternanza e, inoltre, di un meccanismo elettorale che comporta, *de facto*, l'investitura popolare diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e del suo programma⁵³; sinonimi, forse, di una piena maturità dello stesso diritto parlamentare.

Non a caso, “i Regolamenti parlamentari si collocano all'intersezione tra la forma di governo e la forma di stato; tra la definizione dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento e delimitazione dei nessi tra istituzioni dello Stato - persona e popolo. Conseguentemente, ogni riforma significativa dei Regolamenti parlamentari ha oltre che incidenza diretta sulla forma di governo anche ripercussioni – che possono essere non meno dirette- sulla forma di stato, ovvero sulla capacità di “rispecchiamento” dei rappresentati nei rappresentanti”⁵⁴.

Volendo trarre, a questo punto, un primo e generico bilancio relativo all'esperienza del Parlamento al tempo del maggioritario e del bipolarismo, per come disegnato dalle norme regolamentari formali e per come, invece, concretamente rappresentato dalle prassi e dalle regole fattuali, non si può prescindere da alcune considerazioni circa il ruolo svolto dal Presidente d'Assemblea, per lo meno all'atto di tradurre “in vita vissuta”⁵⁵ i principi e le

49 Cfr. S. Bartolini, R. D'Alimonte, (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, 2002.

50 Cfr. N. Lupo, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, p. 14.

51 Cfr. N. Lupo, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, 2009, p.159.

52 Di quest'opinione, S. Curreri, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, anno II, n.1, numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, pp. 107-109.

53 Appare evidente la tendenza “presidenzialistica” insita nella riforma costituzionale, all'insegna della profonda valorizzazione del Presidente del Consiglio, a discapito del ruolo ricoperto dal Capo dello Stato, in grado di essere eletto persino in un eventuale “settimo scrutinio”. Cfr. M. VOLPI, *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit.

54 Cfr. E. Gianfrancesco, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, p. 111.

55 Così, G. Romano, p. 287

regole della nuova costruzione regolamentare; certo, un ruolo non semplice da descrivere e, soprattutto, da ricoprire, dato l'indiscusso e graduale protagonismo assunto dalle differenti personalità che nel tempo si sono susseguite nel ricoprire questa carica⁵⁶.

Più nello specifico, i riformati Regolamenti camerale "chiamano (...) i Presidenti di Assemblea in un numero altissimo di fattispecie, ciascuna delle quali caratterizzata da una specifica modalità di intervento nel cuore dell'attività parlamentare: dalla costituzione degli organi delle Commissioni alla programmazione dei lavori; dal procedimento legislativo, in Commissione come in Assemblea, all'attività ispettiva e di controllo; dalle procedure conoscitive alle decisioni di bilancio, solo per citare alcune delle tradizionali <<macroaree>> del lavoro in Parlamento, parte delle quali toccate in modo significativo dalle novelle apportate dai Regolamenti a partire dal 1997"⁵⁷.

Si tratta cioè di un ruolo che risente profondamente sia della figura che lo ricopre, sia degli eventuali mutamenti delle formule politiche ed istituzionali succedutesi nel corso degli anni, oppure, al contempo, della differente dislocazione sostanziale delle funzioni di indirizzo politico tra Parlamento e Governo.

Da quanto premesso, è chiaro che per coglierne, dunque, i contorni con sufficiente chiarezza, non basta una rassegna formale delle norme che del *dominus* parlamentare⁵⁸ disciplinano poteri e prerogative, ma occorre un'attenta analisi dei comportamenti attraverso cui quelle norme vengono fatte vivere nella concretezza del confronto politico, con tutte le sue asprezze e le sue difficoltà⁵⁹; del resto, numerosi ed autorevoli sono gli studi che hanno cercato di ricomporre il *puzzle* della dogmatica presidenziale, anche in modo comparato, al fine di evidenziare il suo essere e il dover essere, con delle opinioni dottrinali non sempre convergenti⁶⁰.

Tali diversità interpretative, tuttavia, non hanno impedito il consolidarsi di un'idea comune e condivisa circa gli elementi costitutivi dello *Speaker* camerale⁶¹, da cui è necessario prendere le mosse per focalizzare l'attenzione sul potere interpretativo del Regolamento scritto e sulla sua eventuale (costante, a dire il vero) integrazione con prassi e regole precedenziali, non del tutto conoscibili non solo dall'opinione pubblica, ma, a ben vedere, dagli stessi componenti le Assemblee legislative⁶².

⁵⁶Cfr. G. Ferrara, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; G. FERRARA, <<Il Presidente di Assemblea parlamentare>>, *quarantotto anni dopo*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, p. 301 ss.

⁵⁷ Cfr. G. Romano, *I Presidenti delle Camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in *Il Filangieri. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, p. 287.

⁵⁸ Cfr. N. Lupo, voce *Presidente di Assemblea*, in *Dig. Disc. Pubbl., Aggiorn. IV*, Torino, 2010, p. 444 ss.

⁵⁹Cfr. C. Fusaro, *Personalizzazione della politica e Assemblee parlamentari*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, p. 15 ss.

⁶⁰ Cfr. E. Gianfrancesco, N. Lupo, G. Rivosecchi (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, 2014.

⁶¹ Appare legittimo domandarsi sulle similitudini che legano il Presidente d'Assemblea parlamentare italiano più che al modello dello *Speaker* inglese, a quello della *House of Representatives* statunitense. Rispettivamente, cfr. A. Torre, *Lo Speaker della Camera dei Comuni: evoluzione del ruolo del Presidente d'Assemblea nel Parlamento di Westminster*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), *Le trasformazioni dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, p. 45 ss.; M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, 2013; R. M. PETERS, *The American Speakership. The Office in Historical Perspective*, 1990.

⁶² Cfr. E. Gianfrancesco, *Il ruolo de Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialetti tra maggioranza e opposizione*, 2007, p. 11. Inoltre, come non citare il precedente costituito dalla richiesta della diffusione dei testi da parte dell'on. Violante nella seduta della Camera del 12 dicembre 2003 (Camera, Ass., res. sten. 12 dicembre 2003, pp. 2-3).

Per far questo, tuttavia, occorre ricordare che il “Magistrato d’Assemblea”⁶³ continua ad essere assimilabile alla figura del “Giano bifronte”⁶⁴, quale “figura *double face*, imparziale nella regia del Parlamento, ma non neutro al di fuori di quella sede”⁶⁵, che deve costantemente bilanciare il lato interno alla stessa Camera di appartenenza, fondato sulla responsabilità circa il buon andamento dei lavori (art. 8 r. C e art. 8 r. S.), con quello esterno, basato invece sulle funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dall’articolato legislativo e dalle norme regolamentari, quale rappresentante dell’istituzione parlamentare nel suo complesso, interconnesso con soggetti terzi e con gli altri organi costituzionali⁶⁶.

“Vagheggiare un Presidente di Assemblea penosamente ripiegato sulla gestione delle vicende interne al <<Palazzo>>, silente custode della purezza del dettato regolamentare, notaio distaccato delle tumultuose vicende della *politique politicienne*, costituisce un atteggiamento se non altro *demodé*. I Presidenti delle Camere intervengono nel dibattito pubblico né può essere diversamente: è bene farsene una ragione, abbandonando l’atteggiamento sdegnoso e snobistico di chi vede nelle esternazioni dei *serial speakers* (...) solamente una deprecabile manifestazione di narcisismo autoreferenziale ed auto promozionale”⁶⁷.

In altri termini, è la stessa collocazione del parlamentare occupante lo scranno più alto di Montecitorio o Palazzo Madama, all’interno del sistema costituzionale, che ne fonda larga parte delle esternazioni collegate alle prerogative proprie della Camera di appartenenza; questo, però, non nelle vesti di meri “portavoce” degli organi che presiedono, ma come figure costituzionalmente rilevanti in sé, corresponsabili della preservazione degli equilibri complessivi dell’ordinamento camerale⁶⁸.

Ecco che allora, non sorprende che il processo riformatore delle regole camerale del Senato, abbiano raggiunto l’approvazione anche grazie al forte ruolo d’impulso in tal senso esercitato dal Presidente Grasso, che, d’intesa con i quattro principali gruppi (Pd, M5S, Pdl e Lega), ha portato al raggiungimento della maggioranza assoluta per l’approvazione del testo proposto dalla Giunta per il regolamento (Doc. II, n. 38)⁶⁹, con alcuni emendamenti approvati dall’Assemblea⁷⁰.

Al contrario, alla Camera, l’analogo percorso che aveva avuto modo di svilupparsi ad inizio Legislatura, su iniziativa della Presidente Boldrini, non ha più ripreso vigore dopo il referendum costituzionale, nonostante le sollecitazioni della stessa Presidente, la quale si è poi pubblicamente rammaricata di un siffatto esito⁷¹.

63 Così, A. Torre, *Il magistrato dell’Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, 2000.

64 Espressione ripresa da F. Mohrhoff, *Introduzione a uno studio degli aspetti storico-politici, giuridico- costituzionali e regolamentari- consuetudinari dell’istituto presidenziale nel Parlamento italiano (1848-1963)*, 1963.

65 Così, nell’intervista del Presidente della Camera Casini, in <<Rass. Parl.>>, 2006, p. 665.

66 Sul punto, si veda C. Tucciarelli, *La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 9, Camera dei deputati, 1998, p. 571 ss.

67 Cfr. G. Romano, p. 290.

68 Sul punto, F. Furlan, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di Assemblea parlamentare*, in <<Quad.cost.>>, 2011, n. 2, p. 337 ss.

69 Per come deliberato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 14 novembre 2017.

70 Cfr. M. Podetta, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Gli inadeguati compiti di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2017, p.1.

71 In occasione del Comunicato stampa del 21 dicembre 2012, la Pres. Boldrini afferma: “La lettera con la quale l’on. Pisicchio dà conto dell’impossibilità di arrivare alla riforma del Regolamento della Camera è motivo di rincrescimento non solo per me, ma per tutti coloro che hanno a cuore il buon funzionamento della democrazia parlamentare. Alcuni gruppi hanno scelto di bloccare il lavoro sul quale la Giunta per il Regolamento si era impegnata fin dall’inizio della legislatura. Non è bastato attendere - come pure era stato richiesto - l’esito della riforma costituzionale e del conseguente referendum, né aspettare più recentemente il varo della nuova legge elettorale. Né è servito sfrondare

3. La recente riforma del Regolamento del Senato

Più nello specifico, allora, dopo un periodo di arresto dei lavori della Giunta nella XVI Legislatura, determinato dalla necessità di verificare, in un contesto di riforme istituzionali, il complesso delle competenze da attribuire al Senato della Repubblica, i lavori sono ripresi nel luglio 2017, a seguito dell'adesione di massima da parte delle varie forze politiche all'obiettivo di realizzare una serie di interventi condivisi per razionalizzare e semplificare il funzionamento del Senato.

A tale scopo, la Presidenza ha quindi nominato un Comitato ristretto composto dai senatori Bernini, Buccarella, Calderoli e Zanda, con il compito di predisporre una proposta organica di modifica del Regolamento, sulla base degli orientamenti emersi al proprio interno.

Il Comitato ristretto, a seguito di un'intensa attività volta a prediligere esclusivamente gli aspetti sui quali fosse possibile riscontrare un consenso unanime, ha così predisposto e presentato alla Giunta uno schema basato su tre principali linee di intervento: modifica della disciplina concernente la composizione dei Gruppi parlamentari, basata sul principio della loro tendenziale corrispondenza con i partiti politici, attraverso l'introduzione di stringenti norme "anti frammentazione"; riordino delle disposizioni che regolano l'attività svolta dalle Commissioni permanenti, al fine di riaffermarne la centralità nel procedimento legislativo; semplificazione e razionalizzazione dei lavori, con particolare riguardo alla discussione⁷².

Più nel dettaglio, per quanto riguarda la composizione dei Gruppi parlamentari, è stato introdotto il principio in base al quale ogni Gruppo, oltre ad avere almeno dieci senatori, dovrà rappresentare un partito o movimento politico, risultante anche dall'aggregazione di più partiti o movimenti, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori⁷³.

Nelle prossime settimane, in altri termini, costituire nuovi Gruppi non sarà più così facile ed anzi, nuove aggregazioni di proiezioni partitiche potranno costituirsi nel corso della Legislatura solo se risultanti dall'unione di Gruppi già costituiti. Solo i senatori di minoranze

l'iniziale progetto organico di riforma e puntare su pochi temi che avrebbe comunque potuto dare ai cittadini il senso vivo di una Camera meglio organizzata: Gruppi meno frammentati, più efficiente lavoro delle Commissioni e dell'Aula, garanzie aggiuntive per le opposizioni, procedura più chiara sulla fiducia, iter definito per le proposte di legge di iniziativa popolare. Resta da capire con quale coerenza abbiano agito quelle forze politiche che, nelle stesse ore in cui si dichiaravano indisponibili alla Camera, davano il via libera ad un analogo progetto di riforma al Senato". Cfr. Comunicati stampa, in www.camera.it

⁷² A ben vedere, l'art. 1 (Disposizioni in materia di Gruppi parlamentari) è stato approvato con 171 voti favorevoli, 37 contrari e 4 astenuti (mediante voto segreto), l'art. 2 (Disposizioni in materia di Commissioni permanenti) ha ricevuto 207 voti favorevoli, 4 contrari e 4 astenuti (con voto palese), l'art. 3 (Disposizioni per la semplificazione e razionalizzazione dei lavori) con 204 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astenuti (mediante voto palese). Inoltre, nel testo proposto dalla Giunta è stato approvato anche l'art. 4 (Disposizioni di coordinamento), con 209 voti favorevoli, 4 contrari e 5 astenuti (mediante voto palese) e due emendamenti aggiuntivi, presentati dal relatore Roberto Calderoli, vale a dire l'emendamento 4.0.100 (testo 2) con 211 voti favorevoli, 1 contrario e 4 astenuti (mediante voto palese) e l'emendamento 4.0.101 con 182 voti favorevoli, 31 contrari e 4 astenuti (mediante voto segreto). Cfr. A.S., res. sten., 20 dicembre 2017.

⁷³ Il comma 4 del riformato art. 14 r. S. prevede infatti: "ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. E' ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati".

linguistiche eletti nelle Regioni d'insediamento o nelle Regioni speciali potranno costituirsi Gruppo con numero minimo pari a cinque componenti.

Inoltre, in considerazione della tendenziale maggior continuità tra i Gruppi e allo scopo di ridurre l'elevato tasso di transfughismo parlamentare, il testo deliberato dalla Giunta prevede al nuovo comma 2, dell'art. 13 r. S. che i Vicepresidenti e i Segretari che "entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico"⁷⁴.

Tuttavia, in caso di mancata ricostituzione di un Gruppo, gli avanzi di gestione dovranno essere restituiti al bilancio del Senato, "salvo l'accantonamento per far fronte ad eventuali spese e contenziosi. Si considera ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, deciderà di assumere una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati"⁷⁵.

Per di più, nel caso in cui uno o più Presidenti di Gruppo, "la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato sollevino una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente sottopone la questione alla Giunta" (art. 3-bis, art. 18, r. S.), la composizione della quale, a sua volta, deve rispecchiare "per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari" (art. 18, comma 1, r. S.).

Con riguardo alle Commissioni permanenti⁷⁶, invece, il nuovo testo regolamentare introduce il criterio dell'assegnazione dei disegni di legge in sede deliberante (ovvero si elimina il passaggio dell'Aula) o redigente (l'Assemblea si esprime solo sul complesso degli articoli e del provvedimento)⁷⁷, mentre quando l'esame è rimesso in sede referente, i tempi per la conclusione dell'esame in Commissione dovranno essere stabiliti dalla Conferenza dei Capigruppo.

Con riguardo alla sede consultiva, invece, è stato introdotto il principio secondo il quale durante l'esame in sede referente i pareri delle Commissioni filtro dovranno essere resi solo sul testo base (o, eventualmente unificato) e non su tutti gli emendamenti presentati.

Tuttavia, al fine di evitare il duplicarsi dei lavori della Commissione Bilancio e semplificare, al contrario, l'attività delle Commissioni di merito, che potranno proseguire nell'esame dei disegni di legge richiedendo il parere della copertura finanziaria delle sole disposizioni approvate, il novellato comma 2 dell'art. 102-bis del Regolamento prescrive: "quando un disegno di legge contenga disposizioni sulle quali la 5a Commissione permanente abbia espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione o

⁷⁴ Il comma 3 bis dell'art. 27 r. S. prevede poi: "i componenti dell'Ufficio di Presidenza che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico".

⁷⁵ In base a quanto previsto dall'art. 16-bis, comma 10, r. S.

⁷⁶ I rappresentanti dei Gruppi nelle Commissioni dovranno essere uno ogni quattordici iscritti (oggi è uno ogni tredici) di ogni Gruppo e non ci sarà più la norma, oggi in vigore, per cui chi viene designato componente della commissione Politiche Ue potrà far parte di un'altra Commissione. Al contempo, il senatore componente del Governo, quando lo rappresenta in una Commissione, potrà sostituire uno dei senatori del suo gruppo, incluso quello che lo sostituisce.

⁷⁷ Ad eccezione di quelli previsti dall'ultimo comma dell'art. 72 Cost. e dall'art. 120, comma 3, r. S., vale a dire i disegni di legge in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi, decreti legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico e disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica. Inoltre, i provvedimenti assegnati nelle Commissioni in sede redigente arriveranno in Aula non solo per la votazione finale, ma anche per la votazione dei singoli articoli. In altri termini, la sede redigente di Palazzo Madama prevede la votazione degli emendamenti solo in Commissione con un passaggio in Aula solo per la votazione sul complesso del provvedimento, senza possibilità di modificarlo. Con questa modifica l'Assemblea dovrà esprimersi anche su ogni articolo nella sua interezza, come già avviene alla Camera.

parere favorevole condizionatamente, ai sensi dello stesso articolo 81, a modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti della 5a Commissione permanente e sono poste in votazione le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo motivate con esclusivo riferimento all'osservanza dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Non è ammessa la presentazione di subemendamenti né la richiesta di votazione per parti separate⁷⁸.

Nel nuovo assetto regolamentare, un ruolo particolarmente rilevante è poi assunto dall'attività delle Commissioni in sede decentrata⁷⁹, mentre con riguardo all'attività di indirizzo e controllo, è ora riconosciuta la possibilità di procedere ad audizioni dei soggetti proposti dal Governo, eventualmente anche in sede congiunta, al fine rendere il parere sulle nomine governative⁸⁰.

Ma ancora, l'art. 3 del testo regolamentare riformatore reca disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori. Più precisamente, l'attività del Comitato ristretto e della Giunta nel suo complesso si è incentrata su alcune linee d'intervento condivise, tutte dirette ad ottimizzare il procedimento di decisione parlamentare.

A tal riguardo, non è un caso che in relazione alla programmazione dei lavori si prevede adesso l'introduzione di sedute uniche, anziché suddivise in antimeridiane e pomeridiane, con la riserva di due settimane di lavori al mese dedicate esclusivamente ai lavori delle Commissioni.

La razionalizzazione della discussione in Assemblea, d'altra parte, si dovrebbe basare su una generale riduzione a dieci minuti dei tempi di intervento, fatti salvi i richiami strettamente procedurali, la cui durata è ridotta a cinque minuti.

Contribuisce, inoltre, ad un più ordinato andamento del dibattito, la scelta di circoscrivere la possibilità di presentare determinate richieste, come la proposta di modifica del calendario, questioni incidentali o richiesta di votazioni per parti separate, ad un solo rappresentante per ciascun Gruppo, in luogo della disciplina vigente, che attribuisce tale facoltà a ciascun senatore, determinando spesso un ricorso strumentale a tali istituti per finalità meramente ostruzionistiche⁸¹.

Le linee d'intervento sono state però rivolte, al contempo, anche alla ricerca di una maggiore armonizzazione con la disciplina regolamentare dell'altra Camera; lo dimostra, ad esempio, l'introduzione del principio in base al quale ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori presenti, considerando non più il voto di astensione

78 Più in generale viene soppressa la norma che, oggi, permette a otto senatori cofirmatari di presentare emendamenti anche il giorno stesso dell'approdo della legge in Aula e, al contempo, per quanto riguarda l'esame della legge di Bilancio, si prevede che sia prima esaminata in aula la seconda sezione del ddl (quella contenente le tabelle macro) e poi la prima (con il dettaglio delle misure).

79 Basti pensare, ad esempio, alle informative del Governo che, con la sola eccezione di quelle del Presidente del Consiglio dei ministri, si svolgeranno in Commissione, con l'eventuale possibilità di ricorrere alla sede congiunta dei due rami del Parlamento

80 Discorso a parte, tuttavia, per l'attribuzione della materia "lavoro pubblico" alla 11a Commissione permanente (Lavoro previdenza sociale), al fine di poter affrontare compiutamente tutti gli aspetti concernenti i rapporti d'impiego, compresi quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e, allo stesso modo, per l'equiparazione della Commissione Politiche dell'Unione europea a tutte le altre, attraverso un sistema di designazione in forma diretta e non più derivata, quale è quello attualmente previsto dall'art. 21 del Regolamento. Tale equiparazione, a ben vedere, comporta significative ricadute anche con riguardo alla funzione di verifica del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà degli atti legislativi eurounitari.

81 Ad esempio, la richiesta di verifica del numero legale sarà possibile solo dopo l'approvazione del processo verbale e prima di una votazione, da parte di dodici senatori per alzata di mano.

come voto contrario, oppure, il considerare presenti ai fini della decisione anche i senatori che si astengono dal voto⁸².

Non sarà più possibile richiedere la verifica del numero legale prima dell'approvazione del processo verbale, in considerazione della concreta distorsione applicativa a fini prevalentemente ostruzionistici, così come sono state introdotte alcune modifiche in senso più restrittivo alla disciplina della votazione a scrutinio segreto⁸³.

Più in generale, per quanto concerne le modalità di votazione, pur restando fermo il principio della votazione ordinaria per alzata di mano, essa verrà comunque effettuata con il procedimento elettronico, al fine di agevolare il computo dei voti. La votazione a scrutinio elettronico con registrazione di nomi potrà essere invece richiesta, anche oralmente, da quindici senatori o da uno o più Presidenti di Gruppi che, in modo congiunto o separato, risultino di almeno pari consistenza numerica.

La richiesta effettuata ad inizio seduta avrà effetto per tutte le votazioni e non sarà pertanto necessario reintegrarla continuamente, con la conseguente verifica del sostegno da parte del prescritto numero di senatori.

Le votazioni per le quali il Regolamento prescrive obbligatoriamente la deliberazione per alzata di mano, sia pure attraverso lo scrutinio elettronico senza registrazione dei nomi, sono anch'esse ridotte e restano circoscritte ai soli casi di deliberazione a carattere procedurale, come i richiami al Regolamento e per l'ordine delle votazioni, proposte di modifiche del calendario dei lavori, inversione dell'ordine del giorno, approvazione del processo verbale, dichiarazione d'urgenza, chiusura anticipata della discussione generale, proposta di votazioni per parti separate.

Sono state ricomprese, al contrario, tra le votazioni per le quali sarà possibile richiedere lo scrutinio nominale elettronico, le questioni incidentali e le proposte di coordinamento, data la loro potenziale rilevanza e la possibilità di determinare, nel primo caso, la sospensione del procedimento legislativo.

Altre disposizioni di semplificazione e razionalizzazione sono poi dirette a garantire una corsia preferenziale, mediante l'inserimento di diritto nel calendario dei lavori stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo per alcune tipologie di atti. Per quanto riguarda, ad esempio, i disegni di legge d'iniziativa popolare "l'esame in Commissione deve essere concluso entro tre mesi dall'assegnazione. Decorso tale termine, il disegno di legge è iscritto d'ufficio nel calendario dei lavori dell'Assemblea (...)" (art. 74, comma 3, r. S.) e la discussione si svolge nel testo dei proponenti, senza che sia possibile avanzare questioni incidentali.

Allo stesso modo, i disegni di legge, gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo sottoscritti da minoranze linguistiche qualificate (pari ad un terzo dei senatori) devono quindi essere inseriti nel programma in ragione di uno ogni tre mesi; la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa inoltre la data entro la quale devono essere posti in votazione.

L'istituto della dichiarazione d'urgenza, poi, è valorizzato e al contempo reso più incisivo, dal momento che da un lato viene elevato il *quorum* dei richiedenti (un decimo dei componenti del Senato) al fine di scongiurne l'uso meramente ostruzionistico e

⁸² Viene previsto che ogni deliberazione debba essere presa a maggioranza dei senatori "presenti" (oggi è in base a quelli che partecipano al voto) ovvero di "coloro che esprimono voto favorevole o contrario". In questo modo il regolamento del Senato si uniformerà a quello della Camera, per cui i voti di astensione non verranno conteggiati tra quelli contrari.

⁸³ Analogamente a quanto avviene a Montecitorio, le deliberazioni concernenti i rapporti civili ed etico sociali di cui all'art. 113, comma 4, del Regolamento, non dovranno più essere meramente attinenti a tali rapporti, ma dovranno "incidere" su di essi. Inoltre, in relazione al carattere composito dell'oggetto, potrà essere proposta, ai sensi dell'art. 102, comma 5, la votazione separata della parte da sottoporre a scrutinio segreto, così come non sarà più possibile ricorrere strumentalmente a tale modalità di votazione per le deliberazioni concernenti la tutela delle minoranze linguistiche.

prevedere contestualmente la fissazione di un termine per l'inizio dell'esame in Assemblea, che sarà trattata nella data che la Presidenza riterrà compatibile con il calendario dei lavori.

L'approvazione della dichiarazione d'urgenza, diversamente dal testo attualmente vigente, non determinerà più una mera riduzione dei termini, laddove non ancora esauriti, ma comporta l'iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto di termine fissato.

Altre innovazioni riguardano la disciplina concernente l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, per i quali l'espressione del parere sui presupposti costituzionali di necessità e urgenza, diversamente dal testo attualmente vigente, non determinerà più una mera riduzione dei termini, laddove non ancora esauriti, ma comporterà l'iscrizione nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato.

Allo stesso tempo, con riguardo all'esame dei d.d.l. di conversione dei decreti legge, l'espressione del parere da parte della Commissione filtro Affari Costituzionali è stata sostituita dalla possibilità di presentare in Assemblea una proposta di questione pregiudiziale⁸⁴.

E' stata inoltre riformata la fase della discussione sul complesso degli emendamenti presentati ai singoli articoli, che viene ristretta ad un senatore per ciascun Gruppo, espunti i richiami espressi all'attività consultiva del CNEL ed è stata modificata la disciplina relativa al *question time*, in senso più aderente a quella prevista dall'altro ramo del Parlamento.

Infine, quando il Governo porrà la questione di fiducia, anche su un singolo emendamento o parte di testo, si darà priorità a quella votazione e, nel caso di approvazione, decadranno tutti gli emendamenti inerenti presentati dai Gruppi. Dopo la richiesta di fiducia, il contenuto di un eventuale maxiemendamento potrà essere corretto dall'Esecutivo solo per ragioni di copertura finanziaria o per evidenti errori materiali e difetti di coordinamento⁸⁵.

Ecco che allora, da quanto fino a questo momento evidenziato, è indiscutibile il carattere innovativo della modifica regolamentare approvata dall'Assemblea del Senato lo scorso 20 dicembre, ma molteplici sono ancora i punti d'intervento che si renderebbero necessari, anche solo per etichettare come "organica" una simile riforma⁸⁶.

84 Scompare la norma, oggi in vigore, che prevede che ogni decreto legge debba in primis passare il vaglio dei presupposti di costituzionalità della Commissione Affari costituzionali. Si prevede però che, come avviene alla Camera, entro cinque giorni dall'annuncio in aula della trasmissione del decreto, un capogruppo o dieci senatori possano presentare una proposta di questione pregiudiziale o sospensiva. Per quest'ultima sarà il presidente del Senato a deciderne l'ammissione, in base ai tempi di conversione del decreto. La richiesta di pregiudiziale potrà essere proposta anche da un senatore per gruppo prima che abbia inizio la discussione del d.l.

85 Il riformato art. 161, dopo il comma 3, prevede che "la posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un articolo, dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge o sull'approvazione o reiezione di emendamenti, determina la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta. Se il voto del Senato è favorevole e l'articolo o l'emendamento sono approvati, tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio si intendono preclusi. Allo stesso modo la posizione della questione di fiducia su un atto di indirizzo ne determina la priorità della votazione e l'eventuale approvazione preclude tutti gli altri. Il Governo sottopone alla Presidenza i testi sui quali intende porre la questione di fiducia, ai fini dell'esame ai sensi degli articoli 8, 97 e 102-bis. Nel caso in cui la questione di fiducia sia posta sull'approvazione di un emendamento di iniziativa governativa, prima della discussione il Governo può precisarne il contenuto esclusivamente per ragioni di copertura finanziaria o di coordinamento formale del testo. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 103 del Regolamento, ulteriori precisazioni possono essere formulate prima della votazione al fine di adeguare il testo alle condizioni formulate, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, dalla 5a Commissione permanente".

86 Cfr. N. Lupo, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it, n. 1 del 2018.

Auspicando un analogo intervento modificativo di “allineamento” nell’altro ramo del Parlamento e alla luce dell’intricato e complesso scenario politico post 4 marzo, non resta che osservare come le due Assemblee rappresentative, i Presidenti camerale e lo stesso Esecutivo si adegueranno e attueranno concretamente i nuovi precetti normativi, pur nella consapevolezza, come finora è sempre accaduto, che i nuovi inquilini di Palazzo Madama finiranno inevitabilmente per distaccarsi talvolta dal *corpus* regolamentare scritto e daranno vita a nuove prassi e precedenti.

** School of Government dell’Università LUISS Guido Carli.