

La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura

di Tommaso F. Giupponi *

(in “Lo Stato”, n. 10/2018)

Sommario: 1. La fine di un lungo percorso: la riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017. - 2. Le nuove disposizioni sui gruppi parlamentari e il tentativo di arginare il “transfughismo”. - 3. Il potenziamento del ruolo delle Commissioni permanenti nell’esercizio delle funzioni parlamentari. I tempi del procedimento legislativo. - 4. Le modalità di votazione e la fine di uno storico disallineamento con la Camera dei deputati. - 5. Quale bicameralismo dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 e la riforma del Regolamento del Senato?

1. La fine di un lungo percorso: la riforma del regolamento del Senato approvata il 20 dicembre 2017

A settant’anni dall’approvazione della Carta costituzionale da parte dell’Assemblea costituente, e dopo circa trent’anni dall’ultima ampia modifica regolamentare interna (1988), il Senato ha approvato una nuova, organica riforma del suo Regolamento.¹ Analoghe iniziative, come noto, erano state più volte presentate nel corso delle precedenti legislature, ma non erano mai state approvate in via definitiva, avendo sempre optato l’Assemblea di Palazzo Madama per limitate e puntuali revisioni.

Diversamente, la Camera dei deputati è intervenuta approvando un’ampia riforma delle proprie norme regolamentari già nel corso della XIII legislatura (1997), anche alla luce della necessità di adeguare la sua organizzazione e il suo funzionamento al nuovo sistema elettorale del 1993, di impianto prevalentemente maggioritario, che aveva strutturato il sistema politico in chiave bipolare.²

Due, in via generale, le questioni oggetto di ripetuta attenzione in occasione dei diversi tentativi di riforma operati nelle ultime legislature: a) la necessità di garantire una più efficace gestione dei tempi delle procedure parlamentari (con particolare riferimento all’esercizio della funzione legislativa); b) l’introduzione di uno “statuto dell’opposizione”, in grado di garantire le prerogative delle minoranze parlamentari.

Nel caso delle due ultime legislature, tuttavia, diversi sono stati i fattori che hanno impedito l’approvazione delle riforme organiche dei regolamenti parlamentari via via presentate;³ per quanto riguarda la XVI legislatura, infatti, la crisi finanziaria del 2011 e la successiva legislazione “emergenziale” hanno comprensibilmente assorbito l’attenzione delle Assemblee parlamentari, mentre nel corso della XVII legislatura la presentazione della proposta di riforma costituzionale del governo Renzi (parallelamente alla riforma elettorale approvata nel 2015) ha inevitabilmente monopolizzato il dibattito parlamentare sulle riforme istituzionali.

1 Tra i primi commenti alla riforma si segnalano, tra gli altri, M. Podetta, *La proposta di riforma regolamentare all’esame del Senato. Inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos*, n. 3/2017 (www.nomos-leattualitaneldiritto.it); S. Curreri, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2017, pag. 638 ss.; A. Carboni, M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018 (www.federalismi.it); N. Lupo, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 1/2018 (www.forumcostituzionale.it).

2 Sul punto, per tutti, cfr. A. Morrone, *Quale modello di governo nella Riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pag. 449 ss.

Come noto, infatti, tra le molteplici disposizioni contenute nel progetto di revisione costituzionale respinto dal corpo elettorale in occasione del referendum del 4 dicembre 2016, ve ne erano anche alcune finalizzate ad intervenire sui “tempi” del procedimento legislativo (attraverso, ad es., la previsione del c.d. voto a data certa), mentre altre rinviavano espressamente alla disciplina regolamentare interna del Parlamento la previsione di specifiche garanzie per le “opposizioni” e per le “minoranze”.⁴

Fallito il progetto di revisione costituzionale, la discussione in seno alla Giunta per il Regolamento del Senato (diversamente da quanto accaduto alla Camera)⁵ ha subito una forte accelerazione, fino alla definizione di un testo da proporre all’Assemblea, che lo ha approvato in occasione della seduta del 20 dicembre 2017. La riforma del Regolamento del Senato, unitamente alla nuova disciplina elettorale (l. n. 165/2017), rappresentano quindi il principale esito di una legislatura incentrata su ben più ambiziosi processi di riforma istituzionale, che si sono tuttavia scontrati (nel merito) con l’opposta valutazione da parte del corpo elettorale e (sul piano della legittimità) con una giurisprudenza costituzionale in materia di legislazione elettorale particolarmente “creativa”.⁶

Proprio per questo appare utile analizzare i principali profili di novità della citata riforma regolamentare, evidenziandone luci ed ombre. Nel complesso, come vedremo, le modifiche intervengono sostanzialmente su tre grandi questioni: a) la disciplina dei Gruppi parlamentari; b) il ruolo delle Commissioni permanenti, con particolare riferimento al procedimento legislativo; c) l’organizzazione dei lavori, la discussione e le modalità di votazione.

Un’ultima precisazione deve essere fatta. Gli effetti della riforma in questione, come sempre, andranno valutati alla luce della sua concreta attuazione e sperimentazione, a partire dall’attuale legislatura. Tuttavia, il travagliato inizio della XVIII legislatura non ha ancora consentito il pieno avvio delle attività parlamentari, a causa della costituzione del nuovo Governo a circa tre mesi di distanza dalle elezioni del 4 marzo 2018⁷ e alla luce del temporaneo insediamento, in conformità con una prassi recente, di due Commissioni parlamentari speciali (sia alla Camera, sia al Senato), con il compito di esaminare gli atti

3 Cfr., su tali tentativi, A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2008 (www.rivistaic.it); S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008 (www.forumcostituzionale.it); F. Rosa, *Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008 (www.osservaoriosullefonti.it); A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari ad inizio della XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2008, pag. 871 ss.; E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009; G. Savini, *Note minime sulle proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009 (www.forumcostituzionale.it); D. Nocilla, *Un commento su di una proposta di riforma del regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, pag. 887 ss.; N. Lupo, G. Perniciaro, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012 (www.osservaoriosullefonti.it); F. Soggi, *La proposta di riforma del Regolamento interno in discussione al Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 5/2012 (www.forumcostituzionale.it).

4 Si ricorda, in questo senso, la previsione di un nuovo comma da inserire nell’art. 64 Cost., in base al quale “i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni”.

5 Nonostante i ripetuti tentativi della Presidenza della Camera: cfr. M. Podetta, *op. cit.*, in particolare pagg. 2-3.

6 Il riferimento d’obbligo è alle note sentt. nn. 1/2014 e 35/2017, che hanno suscitato un vasto dibattito in dottrina. Sul punto, tra gli altri, si vedano A. Vuolo, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017; G. D’Amico, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, 2018.

urgenti dell'esecutivo adottati *medio tempore*.⁸ Dunque, una valutazione della sua reale efficacia potrà essere proposta solo successivamente, nel corso della legislatura.

2. Le nuove disposizioni sui gruppi parlamentari e il tentativo di arginare il “transfughismo”

Con un primo gruppo di modifiche, come anticipato, si è intervenuti sui Gruppi parlamentari con una specifica finalità: arginare la mobilità e la frammentazione parlamentare, particolarmente evidenti nel corso delle ultime legislature⁹ e al centro di aspre polemiche politiche (oltre che di alcune discusse proposte di revisione dello stesso libero mandato parlamentare, ex art. 67 Cost.).¹⁰

Il nuovo testo dell'art. 14, comma 4, RS, nel confermare che ciascun Gruppo deve essere composto da almeno dieci senatori, prevede ora che debba 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”.¹¹ In coerenza con tale assunto, è stata eliminata la possibilità, per il Consiglio di Presidenza, di autorizzare la costituzione di Gruppi in deroga,¹² sostituendola con la previsione in base alla quale “i senatori appartenenti alle minoranze linguistiche, riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze e i senatori

7 Per una ricostruzione degli avvenimenti in questione, e delle prassi (senz'altro innovative) seguite nel corso dei diversi tentativi di addvenire alla formazione del nuovo Governo nei rapporti tra Capo dello Stato e forze politiche, si vedano, tra gli altri e con diversi accenti, A. Morrone, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018 (www.federalismi.it); A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 5/2018 (www.forumcostituzionale.it); A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 6/2018 (www.forumcostituzionale.it).

8 Cfr. E. Lattuca, *La Commissione speciale per l'esame degli atti del Governo come strumento ordinario di avvio della legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 4/2018 (www.forumcostituzionale.it).

9 Cfr. le osservazioni di N. Lupo e S. Curreri, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, rispettivamente pag. 178 ss. e pag. 181 ss., i quali ricordano i dati significativi della XVII legislatura: 207 deputati e 140 senatori hanno cambiato Gruppo almeno una volta, per un totale di 548 passaggi di Gruppo nell'arco di una legislatura che, al Senato, si è aperta con la costituzione di 8 Gruppi e si è chiusa invece con la presenza di 12 Gruppi (con la nascita di 7 nuovi Gruppi e la scomparsa di altri 3 Gruppi).

10 Da ultimo, riproposte nell'ambito del *Contratto per il governo del cambiamento* sottoscritto da Lega e Movimento 5 stelle: “Occorre introdurre forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo. Del resto, altri ordinamenti, anche europei, contengono previsioni volte a impedire le defezioni e a far sì che i gruppi parlamentari siano sempre espressione di forze politiche presentatesi dinanzi agli elettori, come si può ricavare dall'articolo 160 della Costituzione portoghese o dalla disciplina dei gruppi parlamentari in Spagna” (pag. 35).

11 “Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici”. Critico sulla formulazione della disposizione in questione, anche alla luce della sua problematica compatibilità con quanto previsto dalla nuova legislazione elettorale (l. n. 165/2017) appare M. Podetta, *op. cit.*, in particolare pag. 8 ss.

12 Secondo l'originaria previsione, ora sostituita, sarebbe stato possibile autorizzare la costituzione di Gruppi composti da meno di dieci senatori purché rappresentassero “un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici Regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre Regioni” e sempre che ai Gruppi stessi aderissero “almeno cinque senatori, anche se eletti con diversi contrassegni”.

eletti nelle Regioni speciali il cui Statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti”.¹³

Inoltre, l’art. 15, comma 3, RS stabilisce ora che “nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura solo se risultanti dall’unione di Gruppi già costituiti”, esprimendo ancora una volta in maniera evidente le già citate finalità di evitare l’eccessiva frammentazione politico-parlamentare. Dunque, nessun limite alla possibilità, per un Senatore eletto in un Gruppo parlamentare, di passare ad altro Gruppo: ma solo la necessità che tale Gruppo sia uno di quelli già esistenti all’inizio della legislatura, o (in alternativa) il Gruppo misto. Le disposizioni in questione mirano quindi a garantire un legame maggiore tra mandato parlamentare ricevuto e collocazione in Assemblea degli eletti, senza tuttavia impedire che, per sopraggiunta incompatibilità politica, ciascun Senatore possa abbandonare il Gruppo di origine per aderire ad un altro Gruppo. Sostanzialmente, la finalità ultima è quella di evitare la creazione di veri e propri “partiti parlamentari”, privi di un reale radicamento territoriale, più volte nati nel corso delle ultime legislature.

Senza intaccare il già citato principio costituzionale del divieto di mandato imperativo, le nuove norme regolamentari prevedono in ogni caso strumenti volti a disincentivare la mobilità parlamentare.¹⁴ Il vigente art. 13, comma 1-*bis*, RS, prevede infatti che “i Vice Presidenti e i Segretari che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell’elezione decadono dell’incarico”; analoga previsione è stata inserita, in relazione all’Ufficio di Presidenza delle Commissioni permanenti, all’art. 27, comma 3-*bis*, RS secondo il quale “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”.

Come è stato sottolineato dai primi commentatori della riforma in questione, appare senz’altro comprensibile la scelta di sottrarre a tali previsioni il Presidente del Senato, seconda carica dello Stato e supplente del Presidente della Repubblica ex art. 86 Cost.¹⁵

Meno chiara, invece, appare la scelta di escludere i Questori (e non i Segretari) da tale decadenza automatica, dal momento che entrambe le figure sembrano giocare (seppur in modo diverso) un ruolo particolarmente delicato all’interno dell’organizzazione parlamentare.

In ogni caso si tratta, a ben vedere, di un tentativo volto a garantire che la composizione degli Uffici di Presidenza delle Assemblee e delle Commissioni permanenti (frutto dei rapporti di forza tra i vari gruppi così come strutturati all’inizio della legislatura) possano essere in parte alterati in seguito alla scelta di uno o più dei loro componenti di cambiare Gruppo di appartenenza. Tuttavia, è espressamente previsto che tali disposizioni non si applicano “quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari”, escludendo quindi il caso in cui la stessa non sia frutto di una scelta volontaria del singolo parlamentare.¹⁶

Da ultimo, si segnala la previsione (particolarmente innovativa) che stabilisce la possibilità per i senatori a vita di non essere iscritti ad alcun Gruppo parlamentare, anche alla luce della loro diversa legittimazione e della posizione particolare assunta all’interno dell’Assemblea (non esente da critiche nel corso delle ultime legislature).

13 Così l’art. 14, comma 5, RS.

14 Nello stesso senso, tra gli altri, N. Lupo, *op. ult. cit.*, pag. 179; *contra* M. Podetta, *op. cit.*, pag. 12, il quale ritiene le misure eccessivamente rigide, sottolineando come “le cariche per le quali si vuole imporre la decadenza [...] richiedono comunque che si mantenga un qualche grado di imparzialità nell’esercizio delle stesse”.

15 In questo senso A. Carboni, Magalotti, *op. cit.*, in particolare pag. 16 ss.

3. Il potenziamento del ruolo delle Commissioni permanenti nell'esercizio delle funzioni parlamentari. I tempi del procedimento legislativo

La seconda linea di intervento, invece, ha riguardato il ruolo delle Commissioni parlamentari permanenti, con particolare riferimento al procedimento legislativo.¹⁷ Come noto, l'art. 72 Cost.¹⁸ rappresenta la norma di riferimento in materia, cui nel corso degli anni hanno cercato di dare attuazione i Regolamenti delle due Camere. Tuttavia, altrettanto evidente è il fatto che le potenzialità insite nella citata disposizione costituzionale abbiano ricevuto scarsa implementazione da parte del Parlamento (si pensi, ad es., alla debole disciplina dei procedimenti d'urgenza). Più nello specifico, in riferimento alla procedura legislativa "decentrata", la riforma cerca di ridare impulso ai procedimenti in sede legislativa e redigente, che negli ultimi decenni hanno subito un evidente arresto, dopo il "successo" delle prime legislature repubblicane.¹⁹

In base al nuovo testo dell'art. 34, comma 1-*bis*, RS, infatti, "i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'art. 35 o in sede redigente ai sensi dell'art. 36", fatte salve le eccezioni stabilite dalla Costituzione e dallo stesso Regolamento (disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi; cui si aggiungono al Senato i disegni di legge di conversione dei decreti legge, quelli rinviati dal Capo dello Stato ex art. 74 Cost., nonché quelli collegati alla manovra di finanza pubblica).

Il fine espressamente perseguito è quello di rendere più rapida l'approvazione dei disegni di legge, valorizzando il ricorso alle procedure legislative decentrate,²⁰ salva in ogni caso la possibilità di un ritorno alla procedura in sede referente sulla base della richiesta del

16 In questo senso, con previsione di identico tenore, gli artt. 13, comma 1-*bis*, e 27, comma 3-*bis*, RS. Se è vero che tale temperamento mira ad evitare che il parlamentare membro dell'Ufficio di presidenza si trovi in una situazione di "evidente soggezione nei confronti del Gruppo di appartenenza", che potrebbe incidere sullo svolgimento imparziale delle sue delicate funzioni, è altrettanto vero che la necessità di garantire una rappresentanza "fedele" dei rapporti di forza presenti in Assemblea viene potenzialmente meno proprio nel caso di un dissidio politico particolarmente evidente.

17 Cfr., sul punto, V. Giannelli, *Considerazioni a margine della riforma regolamentare del Senato: le Commissioni parlamentari tra procedimento legislativo e attività di controllo*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 5/2018 (www.forumcostituzionale.it).

18 "Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi".

19 Si vedano, da ultimo, i dati riportati da E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, che evidenziano come nelle prime dieci legislature la maggioranza dei progetti di legge sia stato approvato in Commissione, per poi subire un significativo calo a partire dalla XI legislatura e fino ai giorni nostri. Sul punto, vedi anche G. Tarli Barbieri, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino, 2016, pag. 2363 ss., e in particolare pag. 2372 ss.

Governo, di un decimo dei componenti del Senato o di un quinto dei componenti della Commissione.²¹ Tuttavia per garantire, anche in questi casi, tempi certi al procedimento, la riforma prevede ora che “in caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell’esame in Commissione”, anche al fine di evitare l’utilizzo di tale possibilità a fini meramente ostruzionistici da parte delle minoranze parlamentari.²²

Parallelamente, viene rivista la procedura in sede redigente, in modo da renderla uniforme alle analoghe previsioni del Regolamento della Camera. Il nuovo art. 36 RS, infatti, prevede che in tali casi all’Assemblea sia riservata “la sola votazione degli articoli e la votazione finale con sole dichiarazioni di voto”, ampliando quindi il ruolo dell’Assemblea in questa particolare procedura legislativa. In sostanza, così come avveniva già alla Camera, alla Commissione spetterà discutere e approvare gli emendamenti ai singoli articoli, mentre la votazione finale sugli stessi spetterà all’Assemblea.²³

Finalizzata ad una complessiva “accelerazione” dei tempi decisionali appare anche la riforma della dichiarazione di urgenza la quale (come già anticipato) era rimasta sostanzialmente lettera morta, essendo priva di reali effetti pratici.²⁴ Il nuovo art. 77 RS prevede ora che “in relazione a un disegno di legge o in generale ad un affare che deve essere discusso dall’Assemblea, può essere avanzata la richiesta, da parte di un decimo dei componenti del Senato, che ne sia dichiarata l’urgenza, con la fissazione di un termine per l’inizio dell’esame in Assemblea”. Il Presidente del Senato “tenuto conto degli argomenti iscritti in calendario”, fissa la seduta di trattazione della richiesta che, se approvata, “comporta l’iscrizione di diritto nel programma dei lavori in modo da assicurare il rispetto del termine fissato”.

Rispetto a quanto previsto in precedenza, dunque, vengono innalzati i requisiti per inoltrare la relativa richiesta, ma gli effetti pratici risultano in qualche modo potenziati, non essendo più limitati alla riduzione alla metà dei termini.²⁵

Infine, sono state introdotte anche ulteriori disposizioni volte a valorizzare il ruolo delle Commissioni parlamentari. Tra queste, per la sua portata “di sistema”, si segnala la generale previsione in base alla quale, nell’ambito della programmazione dei lavori, “alle Commissioni permanenti e speciali, nonché all’attività delle Commissioni bicamerali, sono riservate due settimane ogni mese, non coincidenti con i lavori dell’Assemblea”.²⁶

20 Secondo V. Giannelli, *op. cit.*, pag. 6 la citata previsione dell’ordinarietà della Commissione deliberante andrebbe letta “all’interno di un contesto che mira a favorire accordi tra gruppi stabili e di diretta legittimazione popolare, di frequenza e tenuta ben maggiori rispetto a quanto risulti possibile in un Parlamento suddiviso in base a linee di frattura contingenti o difficilmente individuabili”, mirando a “creare un contesto in cui siano favoriti accordi stabili”.

21 Cfr. l’art. 72, comma 4, Cost., nonché l’art. 35, comma 2, RS.

22 Vedi, sul punto, le osservazioni di A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pag. 23. Sul punto, criticamente, vedi però M. Podetta, *op. cit.*, pag. 14, secondo il quale la modifica citata presenterebbe un aspetto “paradossale: proprio nel caso in cui [...] una minoranza qualificata chiede legittimamente [...] di riassegnare all’esame in sede referente un disegno di legge [...] automaticamente si vorrebbe far scattare una sorta di contingentamento dei tempi di esame in Commissione, che strozza il dibattito all’interno della stessa, deciso dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, e dunque in definitiva dalla maggioranza”.

23 Cfr. l’art. 96 RC.

24 Così, da ultimo, A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pag. 34.

25 L’originario testo dell’art. 77 RS, infatti, stabiliva che “quando per un disegno di legge o in generale per un affare che deve essere discusso dall’Assemblea sia stata chiesta dal proponente, dal Presidente della Commissione competente o da otto senatori la dichiarazione d’urgenza” essa, se approvata, “comporta la riduzione di tutti i termini a metà”.

Anche in relazione all'attività di indirizzo e controllo la novella regolamentare cerca di dare nuovo slancio alle Commissioni.²⁷ Particolarmente significative, in questo senso, risultano due previsioni: l'art. 46 e l'art. 47 RS. In base al primo, "le informative del Governo, ad eccezione di quelle previste dall'art. 105, comma 1-*bis*, hanno luogo presso le Commissioni, anche in seduta congiunta dei due rami del Parlamento".²⁸ Dunque, a parte il caso del Presidente del Consiglio che mantiene un rapporto privilegiato con l'Assemblea, le informative dei Ministri vedono nelle Commissioni permanenti il luogo predestinato al loro svolgimento.²⁹ In relazione al secondo, invece, si prevede ora che in merito ai "pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo", anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento.³⁰

Queste, e altre disposizioni volte ad armonizzare il Regolamento del Senato a quello della Camera,³¹ dimostrano la volontà di fare delle Commissioni la sede privilegiata della mediazione e decisione politica, espressione dei medesimi rapporti di forza presenti in Assemblea e più fortemente "legate" all'esito elettorale alla luce anche della già citata nuova disciplina dei Gruppi parlamentari. Non a caso è ora previsto che nella formazione delle Commissioni il Presidente del Senato debba garantire che in ciascuna di esse "sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione".³²

Coerente con tale complessivo rafforzamento delle Commissioni appare pertanto quanto previsto in materia di pubblicità dei lavori. Il nuovo art. 33, comma 4, RS prevede infatti che "il Presidente del Senato, su domanda della Commissione, può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi".³³

4. Le modalità di votazione e la fine di uno storico disallineamento con la Camera dei deputati

Da ultimo, la riforma del Regolamento del Senato mira a superare una storica divaricazione rispetto alle previsioni della Camera dei deputati: il computo degli astenuti in

26 Cfr. l'art. 53, comma 2, RS. Su tale previsione si vedano le osservazioni di A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pagg. 21-22.

27 Su cui cfr. V. Giannella, *op. cit.*, in particolare pag. 8 ss.

28 Così, espressamente, l'art. 46, comma 1, RS.

29 Si veda anche quanto previsto dall'art. 105, comma 1-*bis*, RS, secondo cui "Le informative del Presidente del Consiglio dei ministri si svolgono sempre in Assemblea. Il Presidente o la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari possono fissare la trattazione in Assemblea di informative, aventi carattere di urgenza, da parte di Ministri".

30 Cfr. l'art. 47, comma 1-*bis*, RS.

31 Come la nuova disciplina della Commissione sulle politiche dell'Unione europea (art. 23 RS) o l'ampliamento delle competenze della Commissione lavoro pubblico e privato e previdenza sociale (art. 22 RS).

32 Così l'art. 21, comma 3, RS. Su tali aspetti cfr. A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pagg. 18-19.

33 In precedenza, come noto, l'art. 33, comma 3, RS (ora abrogato), prevedeva che "le sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva" non fossero pubbliche, stabilendo negli altri casi la possibilità che la stampa e il pubblico (su domanda della Commissione e decisione del Presidente del Senato) potessero essere ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in locali separati e attraverso impianti audiovisivi.

occasione delle votazioni.³⁴ Come noto, infatti, l'art. 107 RS, nel testo previgente, stabiliva che ogni deliberazione fosse presa a maggioranza dei senatori partecipanti alla votazione, compresi (quindi) anche gli astenuti. Il dettato (in coerenza con quanto previsto dall'art. 64, comma 3, Cost.)³⁵ faceva in modo che, di fronte ad un'astensione che non volesse tuttavia pregiudicare l'approvazione di una proposta da parte del Senato, la scelta più adeguata fosse quella di uscire dall'aula al momento della votazione, facendo così scendere il *quorum* funzionale necessario.

Diversa, invece, l'interpretazione offerta dalla Camera dei deputati, il cui Regolamento prevede che "le deliberazioni dell'Assemblea e delle Commissioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo i casi per i quali è stabilita una maggioranza speciale", specificando tuttavia che "sono considerati presenti coloro che esprimono voto favorevole o contrario".³⁶ Tale previsione, come evidente, scorporando gli astenuti dal numero dei presenti, facilita senz'altro l'approvazione di proposte che vedano anche l'astensione di un numero significativo di deputati.

Tale differenza, portata all'attenzione della stessa Corte costituzionale, era stata sostanzialmente avallata dal Giudice delle leggi, in coerenza con il tradizionale *self restraint* che ha caratterizzato la giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia delle Camere.³⁷ Con la nota sent. n. 78/1984, infatti, il Giudice delle leggi aveva affermato che "i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria. Ma se l'autonomia normativa di ognuno dei due rami del Parlamento costituisce preclusione persino nei confronti del legislatore ordinario, si deve a maggior ragione ritenere che il regolamento di una Camera - e, quindi, l'interpretazione da questa data alla Costituzione - spiega eguale efficacia nei confronti dell'altra Camera, e viceversa".

E allora, continuava la Corte, "comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata "pratica" accade in Senato [...] ovvero escluderli, come dispone il regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell'art. 64, terzo comma, Cost., che hanno piena spiegazione appunto nella reciproca autonomia normativa testé affermata", senza tuttavia che tale circostanza comporti che una delle due interpretazioni contrasti con la Carta costituzionale.³⁸ Tali conclusioni, naturalmente, avevano quindi valorizzato i profili di

34 Cfr. le osservazioni critiche di P. Vipiana, *La modifica dell'art. 107, comma 1, del Regolamento del Senato riguardo al computo della maggioranza semplice*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 5/2018 (www.forumcostituzionale.it). Sul punto, vedi anche quanto sostenuto da A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pagg. 52-53, secondo i quali la riforma ha avuto di mira "non tanto la più corretta tra le soluzioni possibili, quanto piuttosto la ricerca di una maggiore omogeneità tra i due rami del Parlamento, in considerazione delle perplessità derivanti da una differenziazione suscettibile, come è di fatto spesso avvenuto, di determinare decisioni confliggenti da parte delle due Camere sul medesimo oggetto".

35 In base al quale "le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza e i loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale".

36 Cfr. l'art. 48 RC.

37 Ben evidenziata, come noto, fin dalle sentt. nn. 9/1959 e 129/1981 e sostanzialmente confermata dalle successive sentt. nn. 154/1985, 369/1996, fino alle più recenti sentt. nn. 120/2014 e 262/2017. Per una rilettura recente di tale giurisprudenza costituzionale si veda G. Rivosecchi, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, pag. 423 ss.

38 "A ben guardare, infatti, dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente - come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente -, ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale. In definitiva, potrebbe anche dirsi che rientrano fra i modi di votazione. Se così é, ben può allora ognuna delle due assemblee,

autonomia di ciascuna Camera nei confronti dell'altra, con la conseguenza di accettare, in relazione ad un tema così delicato come quello della validità delle deliberazioni, un regime significativamente diverso tra i due rami del Parlamento, con qualche perplessità in relazione alla piena compatibilità di tale soluzione col bicameralismo paritario che da sempre denota il nostro assetto costituzionale.

Proprio per questo, la recente modifica regolamentare ha riscritto l'art. 107 RS, stabilendo che "ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori presenti" e che siano da considerarsi tali "coloro che esprimono voto favorevole o contrario".³⁹ Parallelamente, però, è stato precisato "ai fini della verifica del numero legale, sono considerati presenti anche i senatori che esprimono un voto di astensione", coerentemente con quanto già stabilito dalle analoghe previsioni del Regolamento della Camera dei deputati.⁴⁰

Dunque, tra le due soluzioni, è stata preferita quella letteralmente meno aderente al testo dell'art. 64, comma 3, Cost., ma sicuramente in grado di favorire l'approvazione delle delibere in discussione. Emerge, ancora una volta, la volontà di garantire una maggiore efficienza alle procedure parlamentari, con particolare riferimento ai tempi della discussione⁴¹ e alle modalità di votazione.

In questo senso meritano di essere segnalate anche le modifiche relative ai casi di possibile richiesta di votazioni a scrutinio segreto, spesso al centro di controversie in occasione di passate deliberazioni (con particolare riferimento alle questioni riguardanti le minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost.).⁴²

Attualmente è previsto che il voto segreto possa essere chiesto (da venti senatori o da uno o più Presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, siano di pari consistenza numerica) per le deliberazioni "che incidono sui rapporti civili ed etico-sociali" di cui agli artt. 13-22, 24-27 e 29-32 Cost., e quindi in materia di diritti e libertà fondamentali contenuti nella prima parte della Carta costituzionale, su cui maggiormente evidenti possono essere le questioni di coscienza, vista la delicatezza della materia.⁴³ Al fine di evitare un ricorso strumentale alle richieste di scrutinio segreto, è stato poi precisato che esso possa essere chiesto solamente in relazione a "questioni strettamente attinenti ai

nella sua discrezionale valutazione, stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro, di manifestare la volontà di non partecipare alla votazione" (così la sent. n. 78/1984).

39 Così ora l'art. 107, comma 1, RS.

40 Cfr. l'art. 46, comma 3, RC, secondo cui "nelle votazioni per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, i deputati presenti, i quali, prima che si dia inizio alla votazione, abbiano dichiarato di astenersi sono computati ai fini del numero legale".

41 Si ricorda, quanto alla discussione, la scelta di una generale riduzione dei tempi di intervento riconosciuti ai singoli Senatori. In base al nuovo testo dell'art. 89 RS, infatti, "la durata degli interventi nella discussione generale non può eccedere i dieci minuti. Il Presidente ha tuttavia facoltà, apprezzate le circostanze, di ampliare tale termine fino a trenta minuti limitatamente a un oratore per ciascun Gruppo parlamentare. Il predetto termine si applica altresì alle repliche dei relatori e del rappresentante del Governo, salva sempre la facoltà del Presidente, apprezzate le circostanze, di ampliarlo fino a trenta minuti". Analogamente, in relazione alle questioni procedurali, il termine è stato ridotto a cinque minuti rispetto ai dieci originariamente previsti (cfr. l'art. 92, comma 2, RS).

42 Cfr. A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pag. 49 ss.; nonché le osservazioni critiche di M. Podetta, *op. cit.*, pagg. 23-24, secondo il quale (con particolare riguardo all'eliminazione del riferimento alle minoranze linguistiche) si tratterebbe di soluzione troppo radicale.

43 Così l'art. 113, comma 4, RS. Rimane ferma, tradizionalmente, l'obbligatorietà del voto segreto in relazione a deliberazioni che riguardino persone (art. 113, comma 3, RS; nel medesimo senso anche l'art. 49, comma 1, RC).

casi previsti”.⁴⁴ Anche in questo caso la volontà è stata quella di avvicinare la disciplina del Senato a quella contenuta nel Regolamento della Camera, con la quale permangono, tuttavia, ancora significative differenze.⁴⁵

5. *Quale bicameralismo dopo il fallimento della riforma costituzionale del 2016 e la riforma del Regolamento del Senato?*

Nel complesso, quindi, una riforma ampia e articolata, che offre l’occasione per qualche riflessione sull’attuale configurazione del nostro bicameralismo, dopo la mancata approvazione della riforma costituzionale da parte del corpo elettorale il 4 dicembre 2016. Come già accennato, infatti, tutta una serie di disposizioni (respinta l’ipotesi di introdurre una forte differenziazione tra i due rami del Parlamento oggetto della riforma costituzionale proposta), sembra voler ridurre le asimmetrie tra i Regolamenti delle Camere che si erano manifestate nel corso degli ultimi anni, con un sostanziale adeguamento delle norme del Senato a quelle della Camera.⁴⁶

Tuttavia, contemporaneamente, si sono introdotte previsioni del tutto innovative le quali, non essendo previste dall’attuale Regolamento della Camera dei deputati, rischiano di produrre ulteriori asimmetrie. Particolarmente evidente, in questo senso, la nuova disciplina dei Gruppi parlamentari e delle sanzioni previste in caso di “mobilità” parlamentare in corso di legislatura.

In relazione a queste ipotesi, infatti, si pone nuovamente la questione della loro razionalità nell’ambito di una forma di governo caratterizzata da un bicameralismo paritario. Infatti, in occasione della sua recente decisione con la quale ha dichiarato l’illegittimità del sistema elettorale introdotto dalla l. n. 52/2015, la Corte costituzionale ha sottolineato che “l’esito del referendum ex art. 138 Cost. [...] ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive” e che, in tale contesto, “la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti,

44 Cfr. l’art. 113, comma 4-*bis*, RS, riallineandosi a quanto prevista dall’art. 49, comma 1-*quinq*ues, RC. Il testo previgente, come noto, prevedeva invece che fosse possibile richiedere il voto segreto in relazione alle materie che attenevano ai diritti e alle libertà fondamentali, con espressione tendenzialmente più ampia, e che aveva dato luogo a diverse incertezze applicative.

45 Analogamente, infatti, stabilisce l’art. 49, comma 1, RC, il quale tuttavia prevede ancora la possibilità di richiedere lo scrutinio segreto anche in caso di deliberazioni che incidano sulla tutela delle minoranze linguistiche oltre che, come noto, “sull’istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali”. Sul punto è stato affermato che “pare potersi dire che si è voluto intervenire in questo modo in particolare per evitare che in futuro si possa ancora recuperare, tramite il grimaldello delle norme sulle minoranze linguistiche, la possibilità di chiedere lo scrutinio segreto in materia elettorale, sulla quale al Senato, a differenza della Camera, non è ammesso” (così M. Podetta, *op. cit.*, pag. 24).

46 In questo senso, tra le altre innovazioni, si segnalano anche quelle che hanno riguardato la composizione e il funzionamento della XIV Commissione permanente (Politiche europee), attraverso il superamento del criterio della doppia appartenenze e la sua piena equiparazione alle altre Commissioni permanenti (cfr. gli artt. 21 e 23 RS), oltre che una più significativa disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (il c.d. *question time*, art. 151-*bis*, comma 1, RS). Sul punto si vedano le osservazioni di N. Lupo, *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. Bassanini, A. Manzella (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, 2017, in particolare pag. 65 ss.

non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee" (sent. n. 35/2017).

Come noto, l'invito della Corte è stato accolto dal legislatore che, con l'approvazione della l. n. 165/2017, ha introdotto un sistema elettorale analogo per entrambe le Camere. Tuttavia, come è stato sottolineato, "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 (artificialmente) diverso tra Camera e Senato".⁴⁷

Permane, poi, un altro fronte di "disallineamento", quello tra legislazione elettorale e Regolamento parlamentare, anche se in qualche modo in senso "contrario" rispetto a quanto avveniva precedentemente alle riforme del 2017. Infatti "se prima a leggi elettorali tese a limitare la frammentazione politica corrispondevano regole parlamentari molto lasche sulla costituzione dei Gruppi, oggi alla nuova legge elettorale prevalentemente proporzionale corrispondono regole parlamentari più rigide".⁴⁸

Infine, anche se in un contesto ormai "tripolare" e lontano dai meccanismi di competizione maggioritari che hanno contraddistinto il sistema politico italiano per circa un ventennio (fino al 2013), si ripropone il tema dello "statuto delle opposizioni". Anche qui, dopo alcuni interventi in questo senso operati con le riforme regolamentari di fine anni '90, qualche passo significativo è stato compiuto con la riforma del Regolamento del Senato. Si pensi, ad esempio, alla previsione della necessaria presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari a favore di un senatore dei Gruppi di opposizione,⁴⁹ ma anche alla possibilità per "uno o più Presidenti di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno un terzo dei componenti del Senato" di sottoporre alla Giunta per il Regolamento questioni di interpretazione dello stesso.⁵⁰

Inoltre, nell'ambito della programmazione dei lavori, si prevede una riscrittura della quota di riserva a favore della discussione di iniziative delle minoranze parlamentari.⁵¹ È stabilito, infatti, che "i disegni di legge, gli atti di indirizzo e gli atti di sindacato ispettivo sottoscritti da almeno un terzo di senatori sono inseriti di diritto nel programma dei lavori quale argomento immediatamente successivo a quelli al cui trattamento ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi",⁵² garantendo però contemporaneamente

47 Così, in particolare, N. Lupo, *La riforma del (solo) Regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, cit., pag. 2. Che l'ipotesi non sia del tutto peregrina è dimostrato anche dalla recente costituzione dei Gruppi parlamentari all'inizio della XVIII legislatura, che ha visto una maggiore articolazione degli stessi alla Camera rispetto al Senato (non solo a causa della possibilità di autorizzare la costituzione di Gruppi parlamentari in deroga alla disciplina vigente, ma anche grazie al rilievo che li possono assumere le singole componenti all'interno del Gruppo misto).

48 In questo senso S. Curreri, *op. ult. cit.*, pag. 183, il quale tuttavia paventa anche che una riforma "così drastica" finisca per "cristallizzare il sistema politico alla data delle elezioni, impedendo la nascita in corso di legislatura di nuovi Gruppi privi di identità politico-elettorale", comprimendo così eccessivamente le dinamiche politiche.

49 Cfr. l'art. 19 RS.

50 Come previsto, ora, dall'art. 19, comma 3-bis, RS. Significativo che tale previsione sia stata inserita congiuntamente alla disposizione che ora richiede che la Giunta per il regolamento sia composta "in modo che sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari", alla ricerca di un complesso equilibrio tra maggioranza e opposizioni. Sul punto, cfr. A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pag. 17 ss.

51 Come noto, precedentemente era previsto che "ogni due mesi, almeno quattro sedute sono destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni".

che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi debba fissare la data entro cui essi devono essere “posti in votazione o svolti”.⁵³

Come è stato osservato, per quanto a prima vista la nuova formulazione dell’art. 53, comma 3, RS possa risultare meno incisiva rispetto alla precedente,⁵⁴ “occorre tener presente che questa non aveva mai trovato sostanziale applicazione”, motivo per cui essa pare rappresentare “un indubbio rafforzamento dello statuto delle opposizioni, sia pur temperato dalla richiesta di un *quorum* di una certa rilevanza”.⁵⁵

Più in generale, ferma restando la necessità di una concreta valutazione dell’attuazione della riforma e del suo impatto nel corso della legislatura, la novella regolamentare appare senz’altro un passo significativo verso una maggiore razionalizzazione delle procedure parlamentari, anche se in alcuni punti essa appare frutto di un’elaborazione “in ambiente maggioritario”, motivo per cui ne andrà testata la tenuta alla luce del nuovo assetto politico e della nuova legislazione elettorale.

In ogni caso, alla luce della permanenza di un assetto bicamerale paritario, appare più che mai urgente che un’analoga iniziativa di riforma (con particolare riferimento alla nuova disciplina dei Gruppi) venga assunta anche dalla Camera dei deputati, per evitare che, superate alcune disarmonie di antica tradizione, altre e nuove differenze tra le due Camere possano incidere sul corretto funzionamento del nostro Parlamento.⁵⁶

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna

52 Cfr. l’art. 53, comma 3, RS.

53 Così, ora, l’art. 55, comma 5, RS.

54 Cfr., ad es., le osservazioni di M. Podetta, *op. cit.*, pagg. 16-17, secondo il quale la modifica sembra essere “volta a prevedere una corsia preferenziale [...] per un numero limitato di proposte [...] avanzate da minoranze qualificate”. Tuttavia “al di là della valutazione circa la bontà” della nuova formulazione, “bisogna fare attenzione al fatto che la modifica proposta per come è formulata si presta alla creazione di equivoci, alla luce del riferimento a “minoranze” parlamentari piuttosto consistenti (senza alcun riferimento alle “opposizioni”), paventando l’utilizzo strumentale di tale strumento anche da parte dei Gruppi che sostengono il Governo.

55 In questo senso A. Carboni, M. Magalotti, *op. cit.*, pag. 33.

56 Per una tale prospettiva, seppur precedentemente all’adozione della nuova legge elettorale (l. n. 165/2017) e della riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017, si muovono le considerazioni di F. Clementi, E. Gianfrancesco, *La perdurante esigenza di riforma dei Regolamenti parlamentari*, in F. Bassanini, A. Manzella (a cura di), *op. cit.*, pag. 119 ss.