

## **L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni**

LORENZO DE CARLO\*

---

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. La genesi della proposta di revisione regolamentare presso il Senato. – 3. L'*iter* del testo base in Giunta per il Regolamento. – 4. Il contenuto della riforma del Regolamento del Senato: una serie di interventi ad ampio spettro. – 5. Una comparazione con il testo all'esame della Camera. – 6. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 28 settembre 2022

### **Suggerimento di citazione**

L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Allievo ordinario di Scienze giuridiche della Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: [lorenzo.decarlo@santannapisa.it](mailto:lorenzo.decarlo@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

Com'è noto, con legge costituzionale n. 1 del 19 ottobre 2020, a seguito dell'esito positivo del *referendum* confermativo del 20 e 21 settembre, è entrata in vigore la riduzione del numero dei parlamentari, che ha portato rispettivamente a 400 e 200 il numero dei componenti di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, originariamente ammontanti a 630 e 315. Sebbene la riduzione in sé fosse destinata ad essere produttiva di effetti solo a decorrere dalla legislatura successiva, ambo i rami del Parlamento e il Governo si sono trovati a dover operare degli interventi correttivi o integrativi rispettivamente dei regolamenti delle Camere e della disciplina elettorale. Se con d.lgs. n. 177/2020 è stata operata la rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali dei sistemi elettorali delle Camere, permettendo di rendere immediatamente operativa la legge n. 165/2017 (c.d. *Rosatellum*), unitamente alla sterilizzazione dei dati numerici contenuti nelle leggi elettorali per renderle adattabili a qualsiasi composizione numerica (già effettuata con l. n. 51/2019), il processo di adattamento dei regolamenti parlamentari alla nuova composizione numerica di Camera e Senato è stato indubbiamente più farraginoso.

La lentezza dell'*iter* di riforma ha fatto sì che, al momento della delibera dello scioglimento delle Camere in data 21 luglio da parte del Presidente della Repubblica, nessuno dei due rami del Parlamento avesse ancora completato l'attività di revisione. Certamente, le instabilità politiche e le numerose emergenze verificatesi nell'ultimo biennio, a partire dalla crisi pandemica per arrivare a quella energetica passando per il conflitto in Ucraina, hanno posto all'attenzione delle maggioranze succedutesi altri temi maggiormente contingenti. Di fatto, non vi è stato l'impegno a fornire una rapida risposta all'esigenza di garantire la piena funzionalità *ab origine* delle Camere che teoricamente si sarebbero dovute insediare nel 2023: vi era il rischio che il Parlamento nella XIX Legislatura non potesse prendere in carico le materie più urgenti se non dopo aver apportato almeno le modifiche regolamentari indispensabili. Sembrava profilarsi minacciosamente il rischio di quella che è stata definita "opzione zero"<sup>1</sup>, ovvero la totale inerzia del Parlamento, in ragione tanto della lentezza dell'*iter*, quanto dell'interesse da parte dei gruppi maggiori a rendere più complessi la costituzione e in generale l'operato delle formazioni minori, svantaggiate dal mancato

---

<sup>1</sup> G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia? Significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 224; R. IBRIDO, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2020, pp. 165 ss.

abbassamento dei *quorum*<sup>2</sup>. Anzi, tale dinamica avrebbe potuto sortire anche effetti positivi nell'ottica di una maggiore aggregazione delle forze politiche in sede tanto parlamentare quanto extra-parlamentare<sup>3</sup>, dal momento che, a legge elettorale e dunque a soglia di sbarramento (3%) invariate, sarebbero stati necessari il 5%, e non più il 3,7%, del totale dei componenti della singola assemblea a formare un gruppo. Proprio nell'eccessiva elasticità delle regole sulla costituzione dei gruppi, infatti, risiederebbe a detta di alcuni l'eccessiva frammentazione del panorama partitico italiano, per quanto comunque la discrasia in oggetto sia considerata necessitante di una correzione per salvaguardare le esigenze organizzative delle assemblee elettive<sup>4</sup>.

Il termine anticipato della legislatura ha fatto sì che Camera e Senato accelerassero i tempi, data la fissazione della convocazione della prima riunione delle neolette Camere per il 13 ottobre 2022 e la necessità, per non dire l'urgenza, di assicurare fin da subito al Parlamento la possibilità di esercitare pienamente e speditamente le proprie funzioni, considerando anche le scadenze imminenti dell'approvazione della legge di bilancio e del conseguimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi previsti dal PNRR per il secondo semestre del 2022.

Si è così arrivati il 27 luglio all'approvazione della revisione del Regolamento del Senato, tra l'altro già oggetto di riforma nel 2017. Al momento dello scioglimento delle Camere, l'*iter* in questione era caratterizzato da un maggior stato di avanzamento rispetto a quello della Camera dei Deputati, essendo stato presentato dalla Giunta per il Regolamento il 29 giugno e trattato in Aula il 7 e il 12 luglio. A Montecitorio, invece, il testo predisposto dalla Giunta per il Regolamento non è mai approdato in Aula; esso, inoltre, prevedeva in alcuni punti una "sospensione del giudizio" in attesa dell'esito dei lavori presso Palazzo Madama, in modo tale da garantire un maggior coordinamento tra i documenti.

Anzitutto, se è vero che tra i principali obiettivi dei promotori della riforma costituzionale in oggetto c'era quello di garantire una miglior funzionalità delle Camere grazie alla loro composizione ridotta, bisogna ricordare che non sussiste una corrispondenza automatica tra i due elementi, dal momento che sarebbe stata

---

<sup>2</sup> L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, pp. 359-360.

<sup>3</sup> G. SANTINI, *Riforma costituzionale e sistema dei partiti. Tra crisi della rappresentanza e opportunità di partecipazione, un'occasione per attuare l'art. 49 Cost.*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 117.

<sup>4</sup> S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, pp. 12-13.

necessaria un'efficace opera di revisione dei Regolamenti, anche al di là dei semplici aspetti numerici<sup>5</sup>.

È necessario premettere che la riduzione del numero dei parlamentari ha comportato come principale conseguenza sui lavori delle Camere l'incongruenza delle soglie numeriche<sup>6</sup> previste a livello regolamentare rispetto alla nuova composizione, che risulta ridotta di circa il 36,5% nei confronti di quella attualmente in vigore. Tale discrasia avrebbe potuto incidere in senso sfavorevole con riferimento alle prerogative dei singoli parlamentari, specialmente se appartenenti alle minoranze, sia da un punto di vista statico sia da uno dinamico. Si pensi, ad esempio, alla difficoltà che si sarebbe presentata qualora il numero minimo di senatori richiesti per la formazione di un gruppo fosse rimasto di 10, a fronte di un'Assemblea composta non più da 315 ma da 200 membri. Analoghe criticità si sarebbero presentate con riferimento alle Commissioni e alle Giunte, con il rischio che, anche in caso di abbassamento delle soglie minime per la costituzione, i singoli gruppi non riuscissero a far partecipare in modo attivo i propri membri ai lavori delle varie articolazioni delle Camere, posto che l'appartenenza a più di una di esse sarebbe stata pressoché inevitabile per le formazioni più esigue dal punto di vista numerico (anche se nulla vieterebbe di definire un differente numero di Commissioni per Camera e Senato, come già avvenuto in passato<sup>7</sup>). Il problema sarebbe poi acuito per quanto riguarda gli organismi bicamerali quali il Comitato di vigilanza sui servizi di sicurezza (COPASIR), per i quali sono previste rigide regole in tema di composizione, anche se non v'è chi non veda come non sia concepibile mantenere intatta la consistenza numerica di questi organi, data la riduzione del numero dei parlamentari e il conseguente aumento del carico di lavoro in capo a ciascuno di essi, anche a fronte del rischio di disfunzioni dovuti alla diminuzione dei componenti<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> C. FUSARO, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *Libertà Eguale*, 24 febbraio 2020. *Contra*, L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, cit., p. 272, a detta della quale la riduzione dei parlamentari non solo non agevolerà un più spedito funzionamento delle Camere, ma avrebbe anzi aumentato il carico di lavoro dei singoli parlamentari, rendendo ancora più lento l'iter legislativo.

<sup>6</sup> *Nulla quaestio*, teoricamente, per le soglie frazionarie, anche se la ridotta composizione delle Camere renderebbe non poche prerogative attivabili da un numero assai esiguo di parlamentari.

<sup>7</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui regolamenti di Camera e Senato*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 559.

<sup>8</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 327.

Si consideri poi la potenziale impossibilità di rispecchiare fedelmente in tali organi gli equilibri tra maggioranza e opposizione registrati in Aula, sempre che, come è stato suggerito, non si propenda per un mutamento di prospettiva relativamente al ruolo del singolo membro, da valorizzare più per la propria autorevolezza e competenza personale piuttosto che per la sua appartenenza al gruppo<sup>9</sup>.

Dall'altra parte, quanto ai singoli atti, il *quorum* di 8 firmatari per la presentazione di mozioni *ex art.* 157 r.S., ad esempio, sarebbe risultato indubbiamente più ostico da raggiungere in un Senato a composizione ridotta. L'alternativa alla riduzione proporzionale sarebbe stata l'espansione del novero dei diritti dei singoli parlamentari, di per sé un obiettivo legittimo, ma che reca con sé il rischio di rendere ulteriormente più complesso il contrasto a condotte ostruzionistiche. Ad ogni modo, si è avvertito, la forte eterogeneità delle disposizioni che prevedono soglie numeriche avrebbe richiesto un supplemento di riflessione sulla *ratio* degli istituti, evitando di applicare meccanicamente una riduzione percentuale automatica, ma valorizzando le specificità e cercando di correggere alcune anomalie tra Camera e Senato presenti nei testi vigenti (si pensi al numero dei segretari provvisori di Presidenza *ex artt.* 2, comma 2, r.C. ed r.S., quattro a Montecitorio e sei a Palazzo Madama nonostante la maggior numerosità dei deputati rispetto ai senatori)<sup>10</sup>.

Se dunque da un lato si richiedevano indefettibilmente delle misure puntuali di adeguamento dei valori numerici, dall'altro si è presentata l'occasione per riformare in modo più ampio l'organizzazione interna delle Camere: in particolare, fin da subito si è cercato di introdurre delle misure atte a contrastare il cosiddetto fenomeno del transfughismo, estremamente ricorrente nel corso delle ultime legislature<sup>11</sup>. Altro tema di dibattito è stato quello della predisposizione di

---

<sup>9</sup> D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, pp. 7, 12-13.

<sup>10</sup> L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., pp. 361-362. N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 333; C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, pp. 177-178.

<sup>11</sup> Ad oggi (23 settembre 2022), durante la XVIII Legislatura ben 306 parlamentari (218 deputati e 88 senatori) hanno effettuato almeno un passaggio di gruppo, per un totale di 464 "cambi di casacca", 305 alla Camera e 159 al Senato. Il numero massimo di passaggi avvenuti è di 5, raggiunti dall'on. Giovanni Marilotti al Senato e dall'on. Maria Teresa Baldini alla Camera. Cifre ancora abbastanza lontane da quelle della XVII Legislatura, che aveva registrato in tutto 566 passaggi di gruppo, 313 a Montecitorio e 253 a Palazzo Madama.

meccanismi e strumenti volti a correggere le intrinseche criticità proprie del bicameralismo paritario all'italiana: si pensi a due misure agli antipodi quanto a effetti quali l'istituto del voto a data certa o la limitazione della possibilità di apporre la questione di fiducia. Inoltre, la revisione regolamentare avrebbe potuto rappresentare l'occasione per dare un indirizzo più definito al modello del parlamentarismo italiano, tuttora oscillante tra l'originaria impostazione proporzionalistica e le più recenti tendenze maggioritarie all'interno di un sistema bipolare basato sull'alternanza<sup>12</sup>.

Si andranno dunque ad analizzare le modifiche apportate al Regolamento del Senato dalla recentissima revisione, valutandone l'impatto sui lavori e operando una comparazione con il progetto oggetto di esame da parte della Camera, che, tuttavia, non è stato approvato in tempo utile per garantirne l'applicazione a partire dall'inizio della XIX Legislatura.

## **2. La genesi della proposta di revisione regolamentare presso il Senato**

Una volta acquisito il risultato del *referendum*, la Presidente del Senato ha senza indugio dato inizio ai lavori della Giunta per il Regolamento, che si è riunita il 23 settembre 2020, deliberando la formazione al proprio interno di un comitato ristretto di sei senatori (tre di maggioranza e tre di opposizione), incaricato di porre le basi alla predisposizione di un testo mediante discussioni informali e non oggetto di resoconto, e di riferire periodicamente agli altri membri dell'organo. La Commissione ha dunque adottato le modalità di lavoro già previste per la revisione del Regolamento del Senato del 2017, non coinvolgendo, almeno in questa prima fase, la Presidente (che pure nella sua originaria proposta aveva caldeggiato la propria partecipazione)<sup>13</sup>.

In seguito, nella seduta della Giunta per il Regolamento del 2 dicembre 2020, sono stati nominati relatori i senatori Roberto Calderoli (Lega) e Vincenzo Santangelo (M5S), con la presentazione da parte del primo – il 21 gennaio successivo – di una proposta di modificazione del Regolamento avente a oggetto esclusivamente adattamenti puntuali caratterizzati da una riduzione tra il 30 e il 40% di tutte le soglie numeriche previste, procedendo poi a una diminuzione a 10 delle Commissioni permanenti mediante accorpamenti.

Circa due mesi dopo (17 marzo) è stato il senatore del Partito Democratico Luigi Zanda ad avanzare una propria proposta di revisione, che riprendeva gli

---

<sup>12</sup> D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera*, cit., pp. 4-5.

<sup>13</sup> F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, ultimo aggiornamento 6 luglio 2022, p. 5.

adeguamenti numerici presenti in quella dell'on. Calderoli, integrandoli con l'introduzione, tra gli altri, di meccanismi di tutela del pluralismo interno ai gruppi, del voto a data certa e di forme di controllo sul contenuto dei disegni di legge sui quali sia stata posta la questione di fiducia (in particolare per quanto riguarda i maxi-emendamenti recanti oneri maggiori rispetto al testo approvato in sede referente).

In estate (8 luglio), anche l'on. Vincenzo Santangelo (M5S) ha presentato un nuovo progetto di modifiche al Regolamento, con particolare attenzione al tema, assai caro alla propria forza politica di riferimento, del contrasto al transfughismo mediante l'ingresso automatico dei senatori a inizio legislatura nel gruppo di riferimento della forza politica con la quale fossero stati eletti, il divieto di formare nuovi gruppi in corso di legislatura e la trasformazione del Gruppo Misto in un "gruppo dei non iscritti", con la possibilità per tre membri di costituire componenti al proprio interno, ma con specifici strumenti di dissuasione dalla permanenza in esso.

Ad ogni modo, l'inerzia della Giunta si è protratta per gran parte del 2021, in assenza tanto di un testo congiunto quanto di una volontà politica delle forze della composita maggioranza a sostegno del Governo Draghi di accelerare le tempistiche della revisione regolamentare. Solo il 3 novembre è stato ripreso l'esame dei progetti di riforma, concordando sull'urgenza di affrontare anzitutto la ridefinizione dei *quorum* e dei componenti dei vari organismi interni e l'accorpamento delle Commissioni permanenti, nonché la disciplina del Gruppo Misto, da adattare all'inevitabile maggior difficoltà di costituire una suddivisione autonoma, data la riduzione del numero degli eletti. Sugli altri temi, quali le norme anti-transfughismo e la ridefinizione delle modalità di voto di alcuni provvedimenti, non è stato rilevato consenso unanime, dunque si è preferito accantonarli temporaneamente, così da garantire anzitutto una rapida risoluzione delle criticità più contingenti. Nella medesima occasione si è provveduto a nominare un nuovo comitato ristretto da affiancare ai due correlatori.

Nel frattempo, un nuovo progetto di modificazione regolamentare è stato predisposto e comunicato alla Presidenza il 18 novembre 2021 dai senatori pentastellati Perilli, Maiorino e Donno. Tra le proposte di maggior rilievo, si segnala l'istituzione di una Commissione speciale che a inizio legislatura operi in sostituzione di tutte le Commissioni permanenti non ancora formatesi per la trattazione degli atti urgenti presentati dal Governo e che in corso di legislatura svolga le funzioni delle Commissioni speciali generalmente istituite di volta in volta. Si prevedevano anche una disciplina più rigida in materia di ammissibilità degli emendamenti riformulati troppo eterogeneamente, l'introduzione del voto a data certa sui disegni di legge già approvati dalla Camera e la possibilità di formulare una dichiarazione d'urgenza per ddl di iniziativa parlamentare con deliberazione entro 90 giorni. Era riproposto infine il tema del transfughismo, con

il divieto di aderire al Gruppo Misto in corso di legislatura e anche all'inizio, tranne nel caso in cui si risultasse eletti in una forza politica che avesse ottenuto un numero di seggi minore rispetto alla soglia minima per costituire il gruppo, e la previsione di penalizzazioni di natura economica tanto per il senatore che "cambi casacca" quanto per la formazione di destinazione.

### 3. *L'iter del testo base in Giunta per il Regolamento*

Il proposito originario della Giunta prevedeva l'adozione del testo base entro la fine di gennaio 2022, il che è avvenuto il 18 del mese, con la redazione di un progetto di modifica di 45 articoli del Regolamento secondo i criteri stabiliti nella seduta del 3 novembre, escludendo quindi le misure eccessivamente divisive. Il 15 febbraio, poi, è stata intrapresa la discussione generale in Giunta del testo base, che si è conclusa il 27 aprile, quando è stato conferito il mandato ai correlatori Calderoli e Santangelo di riferire all'Assemblea, dopo l'approvazione di alcuni emendamenti, che, tuttavia, non hanno alterato la sostanza della riforma.

Tra le principali modifiche, per contrastare i "cambi di casacca" è stata approvata la decadenza dal Consiglio di Presidenza di quanti, ad eccezione del Presidente del Senato, cessino di far parte del gruppo cui appartenevano al momento dell'elezione. Inoltre, sulla stessa linea, si è inserita la previsione di considerare non iscritti coloro che si siano dimessi dal proprio gruppo (anche dal Misto) o vi siano stati espulsi, salvo che entro tre giorni non siano entrati a far parte di un altro raggruppamento già esistente. Analogamente, quanto alla dotazione dei gruppi parlamentari, si è approvata la riduzione dell'importo del contributo annuale secondo criteri predefiniti dal Consiglio di Presidenza, che poteva riguardare sia la formazione di cui il senatore avesse cessato di far parte, sia quella di destinazione. È stata altresì suggerita l'introduzione del Comitato per la legislazione, già istituito presso la Camera, ed è stato effettuato l'accorpamento delle Commissioni permanenti, ridotte da 14 a 10.

Relativamente al coinvolgimento nell'attività delle Commissioni di membri di altri organi elettivi, è stata aperta la strada alla partecipazione dei membri del Parlamento Europeo, eletti o meno in Italia<sup>14</sup>, alle sedute della IV Commissione Politiche dell'Unione Europea, anche se non si è proceduto a concretizzare la proposta di una Commissione bicamerale unica per gli Affari europei, in modo tale da favorire la condivisione della funzione di controllo sull'attività del Governo e la formazione della volontà del Parlamento in modo maggiormente unitario e coeso<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Il testo definitivo dell'art. 23, comma 1-*bis*, ha poi limitato questa previsione ai soli eletti in Italia.

<sup>15</sup> N. LUPO, *Il referendum per ridurre i parlamentari? La riforma è nulla, senza l'attuazione*, in *LUISS School of Government – Policy Brief*, 5, 2020, pp. 3-4.

Sulla stessa linea, si è prevista la possibilità di invitare ai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali; non si tratta però di un'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, dato che non è prevista l'obbligatorietà della loro partecipazione né tantomeno l'espressione di un voto, senza contare poi che la norma sarebbe applicabile solo qualora sia un senatore a presiedere l'organo in oggetto<sup>16</sup>.

Non è stato approvato invece l'emendamento volto a impedire ai senatori a vita e di diritto di iscriversi ad alcun gruppo parlamentare (nonché di escludere il loro voto qualora sia posta la questione di fiducia), così come quello volto a salvaguardare il "libero convincimento" di ciascun componente a tutela della democrazia e del pluralismo interni<sup>17</sup>. Analogo destino per la proposta di consentire l'assegnazione a più Commissioni riunite di un ddl su richiesta di almeno 2/3 dei membri della Commissione competente oppure del Presidente della stessa. Non ha passato il vaglio della Giunta neanche il tentativo di introduzione della cosiddetta "corsia preferenziale" per i disegni di legge di iniziativa governativa o comunque indicati dall'esecutivo, per i quali il voto sarebbe stato calendarizzato "a data certa".

Infine, non ha avuto successo nemmeno l'emendamento che avrebbe subordinato la validità del voto nelle elezioni per scheda all'indicazione per esteso del nome e del cognome. Si tratta di un tema apparentemente di scarso rilievo pratico, ma che presenta un precedente significativo: durante le elezioni del Presidente del Senato del 29 aprile 2006, la seconda votazione registrò l'impossibilità di proclamare l'on. Franco Marini in quanto non solo in un primo tempo ben tre schede (decisive per il raggiungimento del *quorum*) recavano l'indicazione "Francesco Marini", ma anche dopo l'annullamento e la ripetizione della votazione non si riuscì a giungere a un esito incontrovertibile, dal momento che il suffragio necessario per pervenire a quota 162 era stato espresso per "Marini", cognome condiviso con un altro senatore, e dunque non era univocamente attribuibile. La questione si è posta anche per altre assemblee elettive, dato che le modalità di espressione del voto sono utilizzabili come stratagemmi per aggirare la segretezza del voto e per verificare il rispetto degli accordi stretti tra gli appartenenti ai vari gruppi. Si pensi in tema al dibattito, riproposti in occasione di numerose elezioni del Presidente della Repubblica, relativo alle modalità di espressione grafica del voto sulla scheda da parte dei

---

<sup>16</sup> F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 60.

<sup>17</sup> Sul tema *funditus* S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, cit., pp. 24-26.

componenti del collegio e di lettura da parte del Presidente della Camera dei nomi indicati sulle schede.

La discussione in Aula del testo base è stata calendarizzata nelle sedute del 7 e del 12 luglio, con la presentazione degli emendamenti. Ai sensi dell'art. 167, comma 4, r.S., poi, nel pomeriggio stesso del 12 è iniziato l'esame in Giunta di questi ultimi, ai quali si sono aggiunti ulteriori proposte predisposte dai relatori. Si è arrivati così alla votazione finale il 27 luglio, quando il testo, ulteriormente emendato, è stato approvato a maggioranza assoluta.

#### **4. Il contenuto della riforma del Regolamento del Senato: una serie di interventi ad ampio spettro**

Riepilogando i punti affrontati dalla revisione, anzitutto si estende a tutti i componenti del Consiglio di Presidenza la decadenza *ex art. 13 r.S.* in caso di fuoriuscita non concordata dal gruppo parlamentare di appartenenza al momento dell'elezione (si fanno salvi i casi di espulsione e di scioglimento o fusione), con l'eccezione del Presidente del Senato. Tale previsione è poi stata estesa dall'art. 27 alla decadenza dalla partecipazione agli Uffici di Presidenza di tutti gli organi collegiali dei senatori che abbiano cessato di far parte del gruppo di appartenenza al momento dell'elezione, facendo sempre salvo il Presidente d'assemblea. Con riferimento a quest'ultimo, ci si è chiesti se, per salvaguardarne ulteriormente le funzioni di garanzia e l'imparzialità, non fosse semmai più opportuno disporre il divieto di iscrizione a qualsiasi gruppo<sup>18</sup>, per quanto, essendo il Presidente stato necessariamente eletto nelle liste di uno dei partiti che esprimono i propri rappresentanti in Parlamento, si tratterebbe di una previsione di natura eminentemente formale, dato che già la prassi dell'astensione nelle votazioni contribuisce a evitare un'eccessiva politicizzazione della carica in questione. Di fatto, si tratta di una specificazione della disciplina dettata dalla riforma del 2017, in quanto è ora necessario estendere la fattispecie ai senatori che non abbiano aderito ad altro gruppo entro tre giorni dalla fuoriuscita dalla formazione originaria, i quali risultano tra i non iscritti. Non è stato invece trattato il tema del c.d. "prestito dei parlamentari", dinamica verificatasi anche nel corso della XVIII legislatura e caratterizzata dalla fuoriuscita di uno o più parlamentari dal proprio schieramento originario con l'esclusivo intento di consentire la costituzione di un nuovo gruppo, generalmente politicamente affine<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, pp- 361-362.

<sup>19</sup> S. CURRERI, *Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari sui gruppi politici*, cit., p. 20.

Quanto alla composizione dei gruppi, con eccezione del Misto e delle minoranze linguistiche (per il quale sono sufficienti quattro membri), essi devono essere costituiti da almeno sei senatori; sono stati poi recepiti gli emendamenti dei correlatori sul tema dei non iscritti. Nello specifico, è stata recepita la proposta di impedire ai senatori fuoriusciti dal gruppo di appartenenza di aderire entro tre giorni al Gruppo Misto per evitare di essere inclusi nel novero dei non iscritti: questa eventualità potrà essere scongiurata soltanto con l'ingresso in un altro gruppo preesistente. Tuttavia, si fa salvo il caso di adesione entro tre giorni a una componente politica del Gruppo Misto, in presenza di una deliberazione favorevole dei suoi appartenenti e di autorizzazione da parte del legale rappresentante della forza politica di riferimento. Di conseguenza, la portata di questa misura volta a contrastare il c.d. transfughismo risulta piuttosto temperata, anche se indubbiamente i cambi di gruppo dovranno essere maggiormente ponderati, in ragione della necessità di individuare una formazione di destinazione in breve tempo. Ad ogni modo, il rischio che si presenta è quello dell'incremento dell'imprevedibilità e dell'incontrollabilità delle dinamiche parlamentari, con i non iscritti che non troverebbero una collocazione chiara negli equilibri tra maggioranza e opposizione e nella composizione dei vari organi<sup>20</sup>.

Sulla *vexata quaestio* della formazione di nuovi gruppi, la disciplina dell'art. 14, comma 4, già modificata nel 2017, è stata resa maggiormente chiara, specificando che le consultazioni di riferimento per la presentazione dei candidati con il medesimo contrassegno devono essere le ultime e che è necessaria l'elezione di almeno un senatore. Analoga specificazione riguarda la costituzione di gruppi autonomi da parte di eletti di forze politiche diverse in liste con lo stesso contrassegno: per consentirla sarà necessario essersi presentati in coalizione alle ultime elezioni del Senato, superando l'ambigua formula "uniti o collegati".

In senso ancor più restrittivo rispetto alla proliferazione dei gruppi e specialmente delle componenti politiche del Misto, si è altresì previsto, in caso di aggregazione in sede elettorale di più forze politiche, di consentire la costituzione di un solo gruppo o componente politica per ciascun contrassegno presentato, con tanto di necessario assenso alla formazione da parte di chi ha effettuato il deposito. Rimane ad ogni modo possibile costituire in deroga gruppi di almeno nove senatori che rappresentino, anche con la denominazione o il contrassegno, un partito che abbia registrato l'elezione di candidati nelle proprie liste durante la legislatura in corso in sede di consultazioni per le Camere o per il Parlamento europeo<sup>21</sup>. È stata poi introdotta la possibilità di costituire componenti politiche all'interno del

---

<sup>20</sup> D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera*, cit., pp. 10-11.

<sup>21</sup> È stata espunta la possibilità di farvi rientrare anche le elezioni regionali, dato il rischio di incrementare eccessivamente le *chance* di proliferazione dei gruppi.

Gruppo Misto, come già avviene alla Camera: una modifica funzionale a una più capillare rappresentatività delle forze politiche e a una più efficace organizzazione interna in un Senato a ranghi ridotti in cui la costituzione di gruppi autonomi sarà sempre più ardua.

Rimane comunque per la costituzione dei gruppi la condizione *ex art. 14*, comma 4, che richiede la rappresentanza di una forza politica (anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti) che alle ultime votazioni del Senato abbia presentato propri candidati con il medesimo contrassegno e abbia ottenuto almeno un seggio. Sia per i gruppi sia per le componenti politiche del Misto, poi, si rende necessaria una dichiarazione di riconoscimento da parte della forza politica che intendono rappresentare. Infine, quanto allo scioglimento, esso è previsto non solo nel caso di riduzione del numero dei membri sotto la soglia minima, ma anche in caso di perdita dei requisiti di corrispondenza e riconoscimento da parte della forza politica di riferimento.

Puntuali modifiche riguardano anche la disciplina della Giunta per il Regolamento *ex art. 18*: sarà possibile partecipare alle riunioni, senza diritto di voto, anche ai presidenti o ai delegati dei gruppi parlamentari che non abbiano componenti all'interno di essa. Inoltre, per meglio coordinare l'attività legislativa e interpretativa tra le due Aule, si dispone la convocazione in seduta congiunta delle due Giunte per il Regolamento, una previsione assai funzionale qualora si volesse procedere a un'ulteriore revisione nell'imminente XIX Legislatura che vada a trattare i temi più divisivi non trattati dalla riforma in oggetto.

Quanto invece alla Giunta delle elezioni e delle immunità, il novellato art. 19 diminuisce a 19 il numero dei componenti, richiedendo tuttavia esplicitamente il rispetto delle proporzioni tra i gruppi riscontrabili in Assemblea e l'appartenenza perdurante all'opposizione del Presidente, pena la decadenza dalla carica. È abrogato invece il comma 2, che impediva ai senatori selezionati di rifiutare la nomina e di dimettersi dalla carica di membro della Giunta in corso di legislatura e consentiva al Presidente di sostituire un componente che non potesse partecipare ai lavori dell'organo per un periodo prolungato e per gravissimi motivi.

Uno dei temi maggiormente attinti dalla riduzione del numero dei senatori è indubbiamente la composizione delle Commissioni permanenti: l'art. 21 ha ridefinito, in coerenza con l'accorpamento effettuato, la designazione di un membro di un gruppo ogni 10 iscritti (anziché 14), mentre i non iscritti sono assegnati direttamente dal Presidente del Senato, nel rispetto comunque degli equilibri tra maggioranza e opposizione. In tema di materie di competenza delle Commissioni, le variazioni più significative riguardano:

- La Commissione Affari Esteri (III°), che va a includere la Commissione Difesa (*ex IV°*)

- La Commissione Lavori pubblici e comunicazioni (VIII°), alla quale si unisce la Commissione Ambiente (già XIII°), assumendo anche le competenze anche in materia di innovazione tecnologica, transizione ecologica ed energia

- La Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare (IX°), alla quale è stata accorpata la Commissione Industria, commercio e turismo (già X°)

- La nuova X° Commissione, che ricomprende le preesistenti XI° (Lavoro pubblico e privato) e XII° (Affari sociali), ora denominata “Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato e previdenza sociale”.

Sarà da valutare quanto la nuova distribuzione di competenze risulterà compatibile con l'omogeneità delle materie da trattare, con i Ministeri di riferimento e con il carico di lavoro di ciascuna delle Commissioni.

In materia di attività delle Commissioni, è stato modificato l'art. 29, comma 8, con la previsione della possibilità di convocare queste ultime in concomitanza con l'Assemblea, sempre che non siano state calendarizzate votazioni e che il Presidente del Senato non disponga diversamente. Altra specificazione procedimentale è stata inserita nell'art. 35: qualora il disegno di legge assegnato alla Commissione in sede deliberante sia rimesso all'Assemblea, è possibile procedere all'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto, ma previa votazione degli articoli. Se, invece, l'assegnazione è in sede redigente, è venuta meno la possibilità *ex art.* 36, comma 2, di richiedere entro otto giorni dalla comunicazione che prima della trattazione in Commissione si tenga una discussione in Assemblea volta a stabilire i criteri informativi per la redazione del testo. Sono state altresì riviste le soglie numeriche previste per le Commissioni in sede deliberante dall'art. 41, comma 1: per le votazioni nominali e a scrutinio segreto da rispettivamente 3 e 5 senatori si scende a 2 e 3. In sede di votazione finale in Assemblea del disegno di legge, poi, ci si limiterà *ex art.* 42, comma 5, alle sole dichiarazioni di voto finali.

Per quanto riguarda invece l'assegnazione in sede referente, è stata soppressa la previsione del comma 3-*bis* dell'art. 43 della relazione in ogni Commissione permanente da parte dei componenti della Commissione Politiche Europee qualora essa debba esprimere un parere. Sempre la IV Commissione vede il venir meno della nomina di un relatore per l'esame delle sentenze di maggior rilievo della Corte di Giustizia dell'UE, *ex art.* 144-*ter*, comma 2. Nessuna variazione invece per quanto riguarda l'annoso tema dell'esame delle sentenze della Corte Costituzionale, che senza dubbio avrebbe richiesto un intervento nell'ottica di un più proficuo dialogo tra organi.

È stata ulteriormente integrata anche la disciplina dei pareri obbligatori *ex art.* 40: in particolare, il parere della V Commissione (Programmazione economica e bilancio) si richiede esclusivamente per gli emendamenti oggetto di approvazione, ma in assenza di esso il relatore non può essere incaricato di riferire all'Assemblea se non dopo che sono trascorsi 15 giorni dalla richiesta (a meno che il Presidente

del Senato non fissi un termine diverso<sup>22</sup>). Sulla stessa linea, qualora la V Commissione richieda al Governo una relazione tecnica sugli oneri finanziari correlati agli emendamenti, questa dovrà essere inviata entro cinque giorni, anche se il mancato adempimento non può comportare la presunzione di onerosità. Se poi il parere della Commissione Programmazione economica e bilancio è contrario o favorevole condizionatamente alle modifiche formulate, queste saranno poste in votazione dalla Commissione competente per materia e, se quest'ultima non si è conformata e si tratta di esame in sede redigente o deliberante, saranno rimesse all'Assemblea. Lo stesso procedimento vale anche per i casi di parere della I Commissione Affari Costituzionali. Tuttavia, il comma 5 dell'art. 41 attenua il rigore della disciplina dei pareri obbligatori delle Commissioni: se nel testo previgente gli emendamenti che rientrassero nella fattispecie non potevano essere votati se non dopo essere stati preventivamente trasmessi, la versione attuale si limita a prevederne l'invio, non definendo conseguenze in caso di inottemperanza.

Quanto ai rapporti con il Governo, il nuovo art. 47, comma 1, estende la possibilità per i componenti delle Commissioni di chiedere ai Ministri di far trasmettere notizie ed elementi di natura tecnico-amministrativa da amministrazioni ed enti sottoposti al loro controllo. Tali informazioni possono essere utilizzate non solo in funzione dei disegni di legge e degli affari assegnati alle Commissioni, ma anche di tutte le altre materie di loro competenza. Inoltre, il comma 2 permette l'apertura di un dibattito autonomo all'esito dell'audizione (anche in sede congiunta) dei candidati proposti dall'esecutivo per nomine sulle quali la Commissione debba esprimere il proprio parere.

Nuove prerogative sono concesse alle Commissioni permanenti anche dall'art. 50, con l'introduzione dei commi 4 e 5, che dispongono che, su proposta del rappresentante di almeno un gruppo, esse, sia individualmente sia riunite, possano votare delle risoluzioni volte a definire indirizzi su materie di propria competenza anche qualora non siano inerenti alla trattazione di un affare specificamente assegnato *ex* comma 2, con possibilità di votazione per parti separate.

In materia di organizzazione dei lavori dell'Assemblea, è stato soppresso l'intero art. 54, che prevedeva la predisposizione di uno schema dei lavori per la settimana in caso di mancato accordo sul programma in sede di Conferenza dei Presidenti dei gruppi: rimane dunque il solo calendario come strumento di formazione dell'ordine del giorno. Rilevante l'istituzione di una sorta di "voto a data certa": la Conferenza, ai sensi dell'art. 55, comma 5, acquisisce la facoltà di fissare un termine alla cui decorrenza sono posti in votazione i ddl calendarizzati nel testo presentato o trasmesso al Senato o approvato dalla Commissione. Qualora poi il ddl sia discusso in Assemblea, quest'ultima sarà chiamata a votare nuovamente gli emendamenti approvati dalla Commissione. Il termine in ispecie, tuttavia, è

---

<sup>22</sup> Nel testo base il termine poteva essere esclusivamente inferiore.

comunque oggetto di una successiva deliberazione da parte dell'Assemblea con voto nominale simultaneo, e non può essere apposto per ddl in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali o di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché di amnistia o indulto.

Il comma 7 provvede poi ad abbassare da 8 a 5 il numero di senatori che possono proporre di inserire nel calendario argomenti relativi a situazioni sopravvenute e urgenti non inclusi nel programma; stessa diminuzione per suggerire l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno e per discutere o votare su argomenti non inclusi nell'ODG, *ex* commi 3 e 4 dell'art. 56. Ridotto nella stessa misura anche il numero dei senatori abilitati a proporre l'apertura di una nuova discussione o la sua chiusura anticipata *ex* art. 99, commi 2 e 3, nonché a presentare nel corso della seduta ulteriori emendamenti riferiti ad altri già presentati o approvati, a norma del comma 5 dell'art. 100, e a richiedere di aprire un dibattito autonomo sulle comunicazioni del Governo *ex* art. 105, comma 1. Passa da 8 a 5 anche il numero dei senatori abilitati a chiedere lo svolgimento di un dibattito con il Ministro competente in materia in relazione a proposte della Commissione Europea destinate ad essere inserite all'ordine del giorno del Consiglio o comunque su tematiche connesse agli accordi sull'Unione e alle sue attività, a norma dell'art. 142, comma 1, così come quelli in grado di domandare lo stralcio e la votazione separata di singole norme in caso di modificazione del Regolamento *ex* art. 167, comma 6.

Calano da 9 a 7 il numero minimo di richiedenti di una questione pregiudiziale su un disegno di legge di conversione *ex* art. 78<sup>23</sup>, comma 3; da 20 a 12 quello *ex* art. 81, comma 1, per domandare di adottare la procedura abbreviata per i ddl presentati entro sei mesi dall'insediamento delle Camere e riproduttivi di progetti già approvati dal solo Senato nella precedente legislatura, e per la richiesta di votazione a scrutinio segreto *ex* art. 113, comma 2, nonché, *ex* artt. 135-*bis* e -*ter*, comma 7, per formulare proposte in difformità dalle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità nella fattispecie di esame degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria per l'autorizzazione a procedere per reati *ex* art. 96 Cost. o in caso di verifica dei poteri.

Scende invece da 15 a 10 il numero di senatori in grado di chiedere la votazione degli emendamenti sui quali la V Commissione abbia espresso parere contrario per mancanza di copertura finanziaria *ex* art. 102-*bis*, comma 1, e la votazione nominale, anche con appello *ex* art. 116, comma 1. Più marcata (da 12 a 7) la riduzione del numero di senatori abilitati a richiedere la verifica del numero

---

<sup>23</sup> Lo stesso art. 78 vede una variazione al comma 6, che è stato espunto, eliminando dunque la previsione della presentazione e distribuzione all'Assemblea degli emendamenti proposti e fatti propri dalla Commissione.

legale<sup>24</sup>. Cade invece *de plano* l'obbligo, imposto dall'art. 127, comma 2, della sottoscrizione da parte di almeno 8 senatori per ripresentare in Assemblea emendamenti non accolti dal Governo o respinti dalle Commissioni.

Tornando alle procedure, in caso di comunicazioni del Governo l'*iter* (già diffuso nella prassi, si vedano le comunicazioni del Presidente Draghi del 20 luglio) viene codificato in modo più analitico all'art. 105, comma 1: al termine degli interventi le proposte di risoluzione dei singoli senatori sono votate secondo l'ordine di presentazione, ma, se l'esecutivo dichiara di accettare una o più di esse, queste sono votate per prime, mentre le residue resisteranno solo nella misura in cui non siano precluse o assorbite. Per quanto riguarda gli annunci e le dichiarazioni di voto *ex art.* 109, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi è chiamata a definire i tempi di intervento per i senatori non iscritti.

Alcune modifiche sono state apportate al procedimento previsto dall'art. 135-*bis*: il nuovo comma 8-*bis* dispone che, qualora vi siano proposte di diniego dell'autorizzazione, sia possibile votare per l'intera seduta con votazione nominale e simultanea o, in caso di sospensione, dichiarando il proprio suffragio ai Segretari. Ampliate invece le prerogative delle minoranze nell'art. 135-*ter* in materia di verifica dei poteri, in quanto sarà sempre possibile per esse presentare un'autonoma relazione. Sul punto, al comma 1 si stabilisce un termine di 60 giorni dalla trasmissione delle proposte della Giunta per la deliberazione da parte dell'Assemblea.

Inoltre, rispondendo a specifiche esigenze emerse nel dibattito, all'art. 145, comma 1-*bis*, è stata prevista la possibilità di effettuare interrogazioni sull'operato delle Autorità indipendenti, alle quali però è tenuto a rispondere il Presidente del Consiglio o il Ministro competente; non si ammette, come pure era stato chiesto, la convocazione diretta dei vertici di tali enti, nel rispetto della loro autonomia. Sono poi snellite le procedure previste dall'art. 153, comma 2, per le interrogazioni con richiesta di risposta scritta: se decorre il termine di 20 giorni senza che vi sia una replica, l'interrogazione è automaticamente iscritta per la risposta orale nella prima seduta disponibile dell'Assemblea o della Commissione competente, superando l'intermediazione del Presidente e la sua intesa con il presentatore. Si ampliano altresì i margini per le interpellanze con procedimento abbreviato sottoscrivibili da ciascun senatore *ex art.* 156-*bis*, comma 2, che aumentano da 6 a 9 per anno. Anche l'art. 157 in materia di mozioni subisce delle variazioni: il numero minimo di presentatori cala da 8 a 5, aumenta invece da 6 a 9 la quota massima di procedimenti abbreviati che ogni senatore può sottoscrivere ogni anno; inoltre, è stato abrogato il comma 2, eliminando la possibilità per l'Assemblea di fissare una seduta supplementare per la discussione della mozione.

---

<sup>24</sup> È stata espunta dal testo base la possibilità di avvalersi di questa facoltà da parte di un Presidente di gruppo di almeno sette componenti.

Soppressa anche la previsione, che sarebbe potuta apparire anacronistica rispetto all'obiettivo perseguito negli ultimi anni di garantire una sempre maggior pubblicità dei lavori e degli atti parlamentari, del comma 2 dell'art. 165, che disponeva la normale pubblicità della discussione in Assemblea sul bilancio e sul conto consuntivo del Senato, aprendo però la possibilità di svolgerla a porte chiuse qualora la Presidenza o venti senatori lo avessero richiesto.

Vi è poi un impegno da parte del Senato alla digitalizzazione e alla dematerializzazione: si prevede, infatti, ove possibile, la sostituzione della stampa e della distribuzione degli atti parlamentari con la pubblicazione in formato digitale, lasciando al Consiglio di Presidenza la competenza sulla definizione degli atti per i quali mantenere il formato cartaceo. Un'apertura all'informatizzazione si registra anche con l'introduzione del comma 2-*bis* dell'art. 140: è infatti consentita la presentazione di petizioni in formato elettronico, nelle forme e nelle modalità stabilite dal Consiglio di Presidenza.

Tra le innovazioni più significative, troviamo l'introduzione del Comitato per la Legislazione, composto da 8 senatori nominati dal Presidente del Senato rispettando una paritaria rappresentanza di maggioranza e opposizione e presieduto a turno per un anno ciascuno da uno dei suoi componenti. Tale organismo si occupa di esprimere pareri sui ddl discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante, nonché i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, entro cinque giorni dalla trasmissione, con partecipazione del relatore e del rappresentante del Governo all'esame. La funzione principale è dunque quella di garantire la qualità dei testi, assicurandone "omogeneità, semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione" e il coordinamento e la coerenza con la legislazione vigente. Qualora le Commissioni in sede deliberante non intendano conformarsi, è possibile avocare all'Assemblea l'approvazione del ddl; se invece esse agiscono in sede redigente, è possibile per il Presidente ammettere emendamenti esclusivamente mirati ad adattare il testo alle indicazioni del Comitato. Come è stato osservato, sebbene la denominazione sia la medesima, le funzioni di questo organo differiscono rispetto a quello presente presso la Camera: la sua prospettiva è eminentemente interna, non guarda invece al coordinamento con il Governo, e il carico di lavoro appare estremamente rilevante, tanto da far sorgere dubbi sull'effettiva capacità di svolgere le proprie mansioni<sup>25</sup>.

Infine, come caldeggiato diffusamente dalle principali forze politiche, si è proceduto a disporre la quantificazione della riduzione del contributo da parte del Consiglio di Presidenza in caso di cambio di gruppo: la diminuzione del beneficio al gruppo di cui il senatore cessa di far parte è del 50%, con l'attribuzione del 30% della quota proporzionale originaria al raggruppamento di destinazione. Se il

---

<sup>25</sup> F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, cit., p. 59.

senatore in oggetto figura tra i non iscritti, il risparmio viene imputato al bilancio del Senato.

Come appare evidente, tutte le modificazioni in oggetto entreranno in vigore a decorrere dalla XIX Legislatura.

### **5. Una comparazione con il testo all'esame della Camera**

L'*iter* della riforma regolamentare della Camera si è arrestato a uno stadio embrionale, non essendo mai approdato in Assemblea, nonostante il dibattito fosse iniziato già nel 2019, un anno prima rispetto al referendum confermativo della revisione costituzionale. Il testo base, frutto del coordinamento delle proposte degli onorevoli Simone Baldelli (Forza Italia), Andrea Giorgis (Partito Democratico) e Davide Crippa (Movimento 5 Stelle), è stato presentato durante la seduta della Giunta per il Regolamento del 27 aprile di quest'anno, l'11 maggio, poi, è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti. Tuttavia, nessun passo avanti significativo è stato fatto in seguito, tanto che nella seduta della Giunta del 9 agosto di quest'anno è stato preso atto dell'impossibilità di addivenire a un accordo tra i gruppi, né tantomeno alla calendarizzazione in Aula della discussione della riforma nel periodo di *prorogatio*. Se è vero che i tempi erano assai stretti, bisogna anche considerare che da una parte l'impatto complessivo della revisione prospettata era tutto sommato minore rispetto al Senato, in quanto la maggior parte delle modifiche era rappresentata da riduzioni proporzionali delle soglie numeriche di circa un terzo (per i gruppi, ad esempio, il numero minimo calava da 20 a 14), dall'altra la Giunta della Camera pareva aver atteso che l'*iter* a Palazzo Madama fosse portato a termine per effettuare alcuni riallineamenti, come ad esempio nel caso della ridefinizione della composizione e delle materie delle Commissioni.

Tra le indicazioni che possiamo rinvenire nel testo base, troviamo la previsione della decadenza dagli incarichi di Vicepresidenti e Segretari della Camera che abbiano cambiato gruppo parlamentare, fatti salvi i casi previsti anche al Senato (rispetto al quale c'è un allineamento della disciplina), nonché la cessazione dall'appartenenza all'Ufficio di Presidenza in caso di assunzione di cariche all'interno dell'esecutivo. Viene traslata alla Camera anche la previsione dei requisiti di corrispondenza dei gruppi formati in corso di legislatura a una forza politica presente nel Paese e partecipante alle consultazioni elettorali, estendendo la disposizione anche ai gruppi in deroga e alle componenti politiche del Gruppo Misto<sup>26</sup>. Lo stesso vale per la rimodulazione del contributo ai singoli gruppi in

---

<sup>26</sup> In questo ultimo caso, è consentita la costituzione di componenti politiche di almeno 7 deputati provenienti da un unico gruppo parlamentare o componente preesistente del

ragione dei “cambi di casacca”, per quanto i criteri adottati siano differenti. Non viene formalmente meno il divieto *ex art. 19 r.C.* per i deputati di far parte di più di una Commissione, ma di fatto per i gruppi composti da un numero di membri inferiore al totale delle Commissioni sarà possibile una duplice designazione. Inoltre, in sede di assegnazione in sede referente *ex art. 72 r.C.*, non sarà più consentito deliberare per alzata di mano sulla proposta di assegnazione di un progetto di legge a una Commissione diversa da quella indicata dal Presidente della Camera. È soppressa altresì la possibilità di definire in calendario se discutere il progetto di legge alternativamente per ciascuna parte o per ciascun titolo e, in caso di mancata indicazione, di deliberare per alzata di mano. Quanto alle mozioni, si limita la facoltà di discutere e votare un atto in questione che sia stato oggetto di rinuncia da parte del proponente in caso di richiesta da parte di un presidente di gruppo o di 10 deputati, a norma dell'art. 111.

Approvata la riforma del Regolamento del Senato, tuttavia, non vi è stata un'accelerazione decisa da parte della Camera, anzitutto in sede di Giunta, affinché il testo fosse portato in Aula al più presto. Sebbene non apparissero numerosi i punti realmente divisivi e le modifiche avessero certamente uno spettro e un impatto minore rispetto a quelle apportate al Senato, è mancata la volontà politica di agire rapidamente e coordinatamente, soprattutto in ragione della presente situazione di *prorogatio*<sup>27</sup>. Al massimo, l'Ufficio di Presidenza della Camera nella riunione del 3 agosto ha apportato alcune modifiche ai regolamenti di tutela giurisdizionale per dipendenti e non dipendenti, in modo tale da evitare soluzioni di continuità dell'operatività tra le legislature di tali documenti.

La questione della riforma più ampia del Regolamento della Camera resta aperta: sarà però compito delle Camere della XIX Legislatura, le prime a composizione ridotta, valutare se portare avanti una nuova revisione in ambo i rami del Parlamento, andando ad apportare modifiche di sistema e correzioni al sistema bicamerale paritario, oppure limitarsi a integrare con interventi puntuali l'essenziale disciplina che auspicabilmente sarà a breve dettata.

Ad ogni modo, il primo intervento di modifica regolamentare, in apertura di legislatura, dovrà necessariamente riguardare la composizione dei gruppi e il funzionamento dei vari istituti che prevedono soglie fisse e non percentuali; in attesa della revisione, che ovviamente non potrà avvenire immediatamente, sarà inevitabile applicare il testo attualmente in vigore per la costituzione di gruppi e organi. Di conseguenza, ove possibile e soprattutto ai fini della formazione dei gruppi, risulterà opportuno derogare alle previsioni regolamentari incompatibili

---

Misto, sempre che rappresentino, “in forza di elementi certi ed inequivoci” una forza politica organizzata, anche formatasi in seguito alle elezioni.

<sup>27</sup> *Funditus*, S. CURRERI, *Modifiche al regolamento parlamentare in periodo di prorogatio: occorre l'unanimità dei gruppi?*, in *laCostituzione.info*, 27 luglio 2022.

con la riduzione del numero dei deputati e con i conseguenti abbassamenti percentuali adottati al Senato. Opportuno è quindi il suggerito richiamo all'art. 16, comma 3, r.C. e al valore che esso assegna all'esperienza come elemento da sfruttare dalla Giunta per promuovere modifiche e aggiunte al Regolamento: in particolare, la sperimentazione sarà utile per configurare soluzioni ponte che facciano tesoro della pratica dei limiti e delle potenzialità del parlamentarismo all'italiana ed evitino cesure troppo nette a fronte di riforme di ampio spettro che incidano sull'organizzazione delle Camere<sup>28</sup>.

## 6. Conclusioni

In sintesi, è possibile affermare che la revisione del Regolamento del Senato, sebbene non abbia apportato modifiche di impatto particolarmente dirompente sul sistema parlamentare italiano, non si è comunque limitata al meccanico adeguamento dei *quorum* e delle soglie numeriche alla nuova composizione dell'Assemblea. Nel complesso, sono stati modificati 54 articoli e 88 commi, con l'aggiunta di 2 articoli e 22 commi e l'abrogazione di un articolo e 10 commi<sup>29</sup>, anche se non si è provveduto all'auspicabile razionalizzazione e riorganizzazione del Regolamento a livello strutturale, essendo esso costellato da numerose aggiunte operate in modo alluvionale<sup>30</sup>. Non si può trascurare in questo contesto la circostanza per cui, qualora fossero stati posti in essere interventi di carattere radicale come la corsia preferenziale per i ddl di origine governativa o la limitazione alla possibilità di apporre la questione di fiducia, sarebbe stato decisamente inopportuno limitare le modifiche a una sola delle due Camere, in questo caso il Senato, date la maggior lentezza dell'*iter* di revisione del Regolamento di Montecitorio e la conseguente assenza di certezze in merito a un esito positivo di tale procedimento. Inoltre, la mancata una riforma della legge elettorale, per la quale è mancato l'accordo tra le forze politiche, non ha richiesto interventi volti ad adeguare il Regolamento a un sistema nuovo di trasformazione dei voti in seggi<sup>31</sup>.

Nonostante ciò, al di là delle numerose disposizioni di dettaglio aventi a oggetto modifiche puntuali, non si può non osservare come i gruppi siano riusciti a concordare degli interventi non trascurabili, in particolare in materia di contrasto al c.d. transfughismo, tema assai sentito tanto dalle forze politiche quanto dall'opinione pubblica. I "cambi di casacca" saranno sanzionati tanto a livello

---

<sup>28</sup> R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, pp. 11-12, 17-18.

<sup>29</sup> Dati Openpolis.

<sup>30</sup> R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, cit., p. 362.

<sup>31</sup> C. MASCIOTTA, *I Regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2020, pp. 777-778.

individuale, con la decadenza dal Consiglio di Presidenza e dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni e l'impossibilità di aderire al Gruppo Misto in caso di fuoriuscita dalla formazione di appartenenza, quanto a livello di gruppi, con la ridefinizione dei contributi spettanti a ciascuno di essi. Sembrano scongiurate, ad ogni modo, forzature eccessive dell'art. 67 Cost., tali da impedire il pieno e libero esercizio delle proprie funzioni da parte del singolo parlamentare, specialmente in assenza di una legge elettorale in grado di minimizzare il controllo verticistico interno ai partiti anche nella fase della selezione delle candidature<sup>32</sup>. Tuttavia, non si può non considerare come un mutamento netto delle posizioni del partito di appartenenza in corso di legislatura possa rendere quanto meno comprensibile la fuoriuscita dal gruppo del parlamentare che voglia tener fede agli ideali che vedeva rispecchiati nella collocazione originaria della formazione di riferimento.

Un altro fenomeno rispetto al quale le forze politiche hanno dimostrato la volontà di impegnarsi in una strategia di contrasto è la proliferazione dei gruppi parlamentari, rispetto alla quale, ad oggi, appare comunque insufficiente la previsione dell'art. 14, comma 4, dal momento che è stata sovente aggirata mediante l'utilizzo di contrassegni di forze politiche minoritarie. I nuovi requisiti introdotti dalla revisione regolamentare, unitamente alla riduzione del numero degli eletti, renderanno senza dubbio più arduo costituire nuovi gruppi, specialmente in corso di legislatura; solo parzialmente potrà compensare la possibilità di formare componenti politiche interne al Gruppo Misto.

Non vi sono state invece modifiche in tema di statuto delle opposizioni, se si eccettuano le puntuali specificazioni relative alle nomine governative che devono essere sottoposte al vaglio delle Commissioni e alla possibilità di sottoporre a interrogazione, seppur non direttamente, l'operato delle Autorità indipendenti. Nessuna variazione è stata apportata nemmeno in tema di ridefinizione dei tempi di intervento per i singoli parlamentari, non si è introdotto dunque un contingentamento più rigido, in ragione della composizione ridotta del Senato, ma è chiaro che si avrà una naturale contrazione, che agevolerà la speditezza dell'*iter*, soprattutto per quanto riguarda la conversione dei decreti-legge.

In linea generale, si può anche evidenziare una valorizzazione dell'operato delle Commissioni e delle Giunte, anche se il carico di lavoro che attenderà molte di esse nella XIX Legislatura sarà maggiore, in ragione dei numerosi accorpamenti, che potrebbero sovraccaricare l'agenda, nonché dalla particolare eterogeneità delle materie affrontate.

Senza dubbio, estremamente positivo è l'avvio del processo di dematerializzazione e informatizzazione degli atti parlamentari, mentre del tutto incerto appare l'impatto del Comitato per la Legislazione, il cui intento è

---

<sup>32</sup> Preoccupazioni già espresse da R. BORRELLO, *La coda della legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2022, pp. 7-8.

certamente apprezzabile, ma rimangono dubbi sull'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini prestabiliti.

In conclusione, è possibile estendere anche al Senato le considerazioni formulate in precedenza per la Camera. Se è vero che l'*iter* per le modifiche essenziali è stato portato a termine, con ogni probabilità nella XIX Legislatura il Senato dovrà attendere l'esito dell'inevitabile revisione del Regolamento della Camera; in seguito, esso dovrà valutare, in base all'estensione dell'impianto riformatore che sarà stato delineato a Montecitorio, se mantenere invariato il testo approvato in luglio o, invece, provvedere a un allineamento.

Inoltre, il dibattito sulle modifiche regolamentari non potrà prescindere da un collegamento con le riforme istituzionali prospettate da numerose forze politiche in vista delle elezioni: non v'è dubbio che una revisione della forma di governo in senso presidenziale o semipresidenziale richiederebbe un ripensamento del ruolo delle Camere e di conseguenza una ridefinizione di gran parte degli istituti e delle prerogative in capo ai singoli parlamentari e ai gruppi.