

“Tra il dire e il fare”. La riforma del Regolamento del Senato in adeguamento al taglio dei seggi

FILIPPO GALLI*

Abstract: *Following a controversial reduction of the number of MPs, the Italian Senate adopted a reform of its Rules on 27 July 2022 in order to address the technical problems related to the implementation of the constitutional reform. This contribution aims to analyse some of the main changes, comparing them with the scientific debate that preceded and accompanied their approval. The main thesis is that, among the various possibilities for intervention, an intermediate approach was chosen, with timid but timely changes aimed at ensuring the functionality of the institution. The effective outcome will largely depend on the concrete reception of the reform, mainly by internal bureaucracies and conventional practices.*

Data della pubblicazione sul sito: 27 giugno 2023

Suggerimento di citazione

F. GALLI, “Tra il dire e il fare”. La riforma del Regolamento del Senato in adeguamento al taglio dei seggi, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche nella Classe accademica di Scienze sociali della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: filippo1.galli@santannapisa.it.

1. Il 27 luglio 2022, a Camere ormai sciolte e alle soglie della XIX legislatura, il Senato della Repubblica ha adottato (con duecentodieci voti favorevoli, undici contrari e due astenuti) la riforma del proprio Regolamento secondo la scansione di cui all'art. 167 R.S. A breve distanza delle modifiche organiche introdotte il 20 dicembre 2017, Palazzo Madama è riuscito ancora una volta a portare a compimento l'*iter* costituzionalmente presidiato, laddove il parallelo procedimento avviato a Montecitorio, che in più parti scontava una tecnica 'attendista' con dichiarate finalità di coordinamento bicamerale¹, si è da ultimo arenato prima dell'approdo in Aula.

Com'è noto, la riforma è stata indotta dalla precedente promulgazione della l. cost. 1 del 2020 in materia di riduzione del numero dei parlamentari, oggetto di referendum costituzionale (in data 20-21 settembre 2020) il cui esito nettamente favorevole² non ha potuto che confermare come il 'taglio' dei seggi sia, a torto o a ragione, «uno dei uno dei pochi temi che, nell'attuale contesto politico-istituzionale e sociale, risultano fortemente avvertiti dall'opinione pubblica»³. Con la formazione delle nuove Camere, i componenti elettivi del Senato si sono così visti ridurre in misura pari al 36,5%, con una perdita su base regionale del 57% circa dei rappresentanti (fatta eccezione per le Regioni Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Molise) e un rilevante accrescimento del 'peso specifico' imputabile a Senatori a vita e di diritto, rimasti invariati. Le reazioni in dottrina non sono

¹ L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, 3, 2022, 79 parla di «sospensione del giudizio».

² Come rileva N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali del referendum del 20-21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, 3, 2020, 587, «una vittoria dei "sì" piuttosto netta, che ha sfiorato il 70% (raggiungendo, con il 69,64%, la percentuale più elevata di voti dei quattro referendum costituzionali svolti sin qui), distribuita in modo sostanzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale, con un'affluenza complessivamente superiore al 50% degli aventi diritto, e senza che l'abbinamento con le elezioni regionali e comunali abbia creato effetti distorsivi tra le aree in cui tali elezioni si sono svolte e quelle in cui si è votato solo sul referendum (dove l'affluenza è stata ovviamente minore)».

³ Così C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2020, 171. C'è peraltro chi ha ravvisato in tale orientamento dell'opinione pubblica, e quindi nel voto che ne è scaturito, «una sconfitta del metodo parlamentare» che «con le sue bizzarre alchimie e la sua raffinata capacità di tenere unite anime diverse cercando compromessi alti non è fatto per parlare all'anima del popolo quando funziona. Figurarsi quando degenera» (G. L. CONTI, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, 4, 2020, 41).

mancate, e il dibattito si è distribuito lungo l’eterogenea linea che unisce posizioni di netto rifiuto, rispetto a quella che viene percepita come una riforma «aridamente aritmetica...che ha l’odore acre della nausea»⁴, e una sostanziale accettazione dei suoi contenuti⁵, seppur non sempre condividendo le ragioni evocate dal legislatore⁶.

Nel contesto di forte polarizzazione che ne è derivato, la riflessione sugli effetti concreti della riduzione è parsa, almeno in un primo tempo, estremamente «parziale», concentrandosi perlopiù sui noti motivi di finanza pubblica o accelerazione delle procedure e ignorando le ricadute per cd. tecniche afferenti al funzionamento dell’attività parlamentare. Il tema è tornato alla ribalta con la caduta del Governo e il conseguente cambio di maggioranza nell’estate 2019, ove dalla contrattazione tra le forze politiche per la formazione del nuovo Esecutivo è emersa la necessità, sanzionata da un accordo del 7 ottobre 2019, di accostare alla misura ‘dimagrante’ un «lavoro rapido» di adeguamento dei Regolamenti di Camera e Senato, così da coniugare «la celerità dell’esame parlamentare con i diritti delle minoranze».

L’assestamento avrebbe dovuto comporsi di una triplice serie di riforme, lungo i diversi binari del sistema elettorale, di una ulteriore legislazione costituzionale ‘di contesto’ e, appunto, della revisione regolamentare, alimentando un percorso di rinnovamento idoneo a coinvolgere «tutte le forze politiche di maggioranza» e financo «aperto al contributo dei costituzionalisti e della società civile»: di fatto, anche alla luce del prematuro naufragio delle altre direttrici⁷, l’aggiornamento al

⁴ G. L. CONTI, *Le conseguenze*, cit., 41. Si veda anche il duro giudizio di M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni* in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, 527 ss.

⁵ Cfr., *ex multis*, le riflessioni di G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all’indirizzo www.osservatorioaic.it, 3, 2019, 1-10 e ID., *La riduzione del numero dei parlamentari: molto rumore per nulla?* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 231-234.

⁶ Le quali forse «rischierebbero di minacciare, se estremizzate, i fondamenti della democrazia rappresentativa e della stessa fiducia nelle istituzioni e nell’ordinamento» (N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo www.forumcostituzionale.it, 3, 2020, 327.).

⁷ Più opportunamente, si potrebbe parlare di ‘naufragio’ rispetto alle intenzioni inizialmente manifestate dal legislatore, dal momento che comunque non sono mancati alcuni aggiornamenti indispensabili o quantomeno opportuni: si fa riferimento, per la materia elettorale, all’innovativo combinato tra l.n. 51/2019 e d.lgs. 177/2020 e, per quanto concerne le riforme costituzionali, alla l. cost. 1/2021 in materia di elettorato per l’elezione del Senato.

Regolamento del Senato costituisce, perlomeno da un punto di vista normativo, la novità di maggiore interesse.

2. Se, infatti, almeno per come predicata dai promotori della riforma, l'incrementata funzionalità di Camere ridotte è persa in sostanza un postulato indimostrato, è la correlazione del 'taglio' ad un più agile assetto regolamentare a costituire la concreta occasione di un «cambio di passo»⁸ per l'organizzazione e lo svolgimento dei lavori parlamentari⁹. Ciò è conseguenza della natura propria dei Regolamenti, quali «insiemi di regole...che definiscono puntualmente i contorni della nostra forma di governo»¹⁰ coniugando assetto numerico ed efficienza funzionale in un tessuto procedurale atto a fornire ai rappresentanti del Popolo strumenti e *status* così da conservarne capacità d'azione e sufficiente grado di rappresentatività rispetto ad istanze territoriali eterogenee¹¹.

In questo senso, il tema del dato numerico acquisisce, calato nell'architettura normativa, le sfumature proprie dell'«attribuzione di valore»¹² rispetto allo sviluppo dinamico della moderna democrazia parlamentare, e rende chiaro, nel quadro di specie, il tentativo di accompagnare ai 'correttivi' della riduzione dei parlamentari una serie di riforme di ampia portata miranti «a definire l'ormai incerto profilo del parlamentarismo italiano», sospeso tra «schemi proporzionalistici» e «modello bipolare»¹³. Sullo sfondo resta il dilemma mai risolto del sistema bicamerale nostrano, ove tra opposte tendenze evolutive sembra farsi strada da tempo, anche nei lavori che hanno condotto alla riforma, una rinnovata idea di bicameralismo procedurale, fatto di momenti di condivisione, soprattutto conoscitiva e istruttoria, tra i due rami del Parlamento¹⁴.

⁸ Così N. LUPO, *Riduzione*, cit., 329.

⁹ Come me C. FUSARO, *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il "sì" apre a nuove riforme*, in *Libertà eguale*, disponibile all'indirizzo www.libertauguale.it, 24 febbraio 2020.

¹⁰ Così C. TUCCIARELLI, *Il significato*, cit., 176.

¹¹ *Ivi*, 175 s.

¹² *Ivi*, 168.

¹³ Così 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*, disponibile all'indirizzo www.rtsa.it, 1, 2022, 4.

¹⁴ Sul punto, si vedano le riflessioni di V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, disponibile all'indirizzo www.rtsa.it, 1, 2022, 3 ss. e *Id.*, *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, 3, 2020, 392.

È dunque evidente come il profilo per c.d. aritmetico dell’adeguamento non sia certo l’unico rilevante, tanto da sembrare «meno necessario di quanto non appaia»¹⁵ e non potendo in ogni caso monopolizzare l’attenzione normativa a fronte del bisogno di assicurare la perdurante tenuta dei principi di garanzia che informano i due assi portanti della struttura parlamentare: coesione della maggioranza e statuto delle opposizioni¹⁶. Va del pari precisato che, benché l’assenza di qualsivoglia disciplina transitoria o termine che accompagnasse il recepimento della legge costituzionale abbia costituito un fatto «assai grave»¹⁷, alimentando il rischio che l’*iter* di accompagnamento si risolvesse in un nulla di fatto¹⁸, non vi sono e non vi sono mai stati «elementi di diritto costituzionale e parlamentare per parlare di nuove Camere né dell’esigenza oggettiva di nuovi regolamenti»¹⁹, motivo per cui la stessa ‘opzione zero’, ovvero una ‘non-riforma’ dei Regolamenti o, piuttosto, una loro ‘riforma per inerzia’, avrebbe certamente costituito una scelta politicamente legittima²⁰, peraltro con qualche effetto lenitivo sulla proverbiale frammentazione del sistema politico²¹.

La dottrina²² ha da subito circoscritto diverse prospettive d’intervento, espressione di opzioni politiche e giudizi di valore alternativi rispetto alla portata sistemica della riforma: un approccio minimale, che tuttavia avrebbe alimentato problemi di sostenibilità circa il funzionamento delle Camere; una più meditata prospettiva intermedia, fatta di correzioni chirurgiche ben calibrate; una ambiziosa

¹⁵ G. L. CONTI, *Le conseguenze*, cit., 42 s.

¹⁶ *Ivi*, 43.

¹⁷ L. GORI, *Sull’organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari* in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 140.

¹⁸ Com’è avvenuto, poi, per l’*iter* arenatosi alla Camera. A titolo esemplificativo, il precedente disegno di riforma per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V, bocciato con referendum il 4 dicembre 2016, conteneva alcune disposizioni transitorie per la disciplina regolamentare del Parlamento.

¹⁹ R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo www.federalismi.it, 21 settembre 2022, 3.

²⁰ Stante anche la straordinaria elasticità e capacità adattiva del diritto parlamentare, come ricorda opportunamente V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale*, cit., 1 s.

²¹ Si veda sul punto l’intuizione di 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?*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 117.

²² Si veda, ad es., C. FASONE, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1, 2022, alla cui tipologia principalmente mi rifaccio.

riforma radicale degli assetti parlamentari e delle relative funzioni. A tale punto di vista, per cd. soggettivo, si è fatta corrispondere, sul lato delle fonti interessate, una «tassonomia»²³ di carattere orientativo, volta ad inquadrare le disposizioni regolamentari secondo l'avvertita urgenza del loro adeguamento: si vai dai *quorum* espressi in cifra assoluta, passando per le previsioni frazionarie e i criteri non numerici di composizione di organi o di gestione delle risorse, per arrivare infine ad ogni altra norma la cui integrazione sia potenzialmente funzionale al miglior svolgimento dell'attività legislativa.

In sostanza, la questione delle modifiche può ricondursi ad alcuni nuclei tematici fondamentali, corrispondenti ai differenti gradi di aggregazione funzional-strutturalistica che l'organizzazione delle Camere esige. Si pone così, in primo luogo, il tema del singolo parlamentare, titolare originario di funzioni costituzionali non avocabili alle forme associative cui pure sceglie di aderire²⁴, nonché dell'incrementato peso specifico che la mera riduzione dei seggi gli ha attribuito²⁵. Segue, ad un livello immediatamente superiore, la questione dei gruppi, «articolazioni funzionali»²⁶ delle Camere con compiti di raccordo ai soggetti politici di riferimento: diretta attuazione del principio di proporzionalità, presidiati dall'art. 18 e, quale sua proiezione parlamentare, dall'art. 49 della Costituzione, vivono del precario equilibrio tra la libertà di associazione degli eletti e gli opposti parametri di inviolabilità collegati al mandato (espressi dagli articoli 67 e 68 Cost.). Per tale ragione l'incidenza della riforma va ricercata non solo con riferimento al fondamentale requisito numerico per la formazione dei gruppi, ma anche rispetto alle eterogenee misure di contrasto al cd. transfughismo che ad esso si sono volute associare. In particolare, la disciplina del Misto, per la natura «residuale» di tale luogo²⁷, ha posto alcune scelte di natura schiettamente politica attinenti al bilanciamento tra pienezza della rappresentanza e contrasto all'atomizzazione dei raggruppamenti. Altro nodo centrale è quello delle Commissioni permanenti, per le quali la riduzione dei parlamentari ha costituito una «scossa tellurica»²⁸ foriera di profonde alterazioni. Il sistema, «spina dorsale» del parlamentarismo moderno sin dall'abbandono della precedente organizzazione per uffici, risente di una struttura concepita nei suoi fondamenti nel 1920 e rimasta cristallizzata nella forma assunta con le modifiche del 1988, ignorando di fatto, «qui sì, per bieche ragioni

²³ L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit., 134 s.

²⁴ Si veda in tal senso il chiaro pronunciamento della Corte. Cost., n. 60 del 2020.

²⁵ Benché l'esperienza degli enti territoriali sembri escludere la pur prospettata funzione responsabilizzante di tale accresciuta importanza e visibilità.

²⁶ R. DICKMANN, *La transizione*, cit., 4.

²⁷ L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit., 135.

²⁸ L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit., 138.

di conservazione delle poltrone»²⁹, la stagione di profonde riforme che ha riscritto le strutture dell'Esecutivo e l'assetto di competenze normative nel quadro composito della Repubblica *post*-Titolo V. È pertanto parso inevitabile che alla complessiva riduzione dei seggi si accompagnasse perlomeno una rivisitazione del numero delle Commissioni (e, quindi, delle relative competenze), dei rispettivi componenti e di alcuni basilari meccanismi di funzionamento, al fine costituzionalmente imposto di mantenere una soddisfacente ponderazione tra il principio di rappresentatività degli appartenenti e quello di proporzionalità nella composizione del collegio. Nello stesso senso dovrebbe prendersi in considerazione la manifesta insostenibilità, con un Parlamento a ranghi ridotti, delle faraoniche Commissioni bicamerali, la cui disciplina esula tuttavia dalla competenza dei Regolamenti qui in discussione³⁰. Per quanto concerne gli altri organi rimessi all'autonomia delle Camere, si è sollevato in dottrina il tema dell'eventuale accorpamento o del generale ripensamento delle relative funzioni, anche alla luce della perdurante crisi in cui pare versare il regime degli *interna corporis*, ma la questione, com'era prevedibile, non ha trovato particolare spazio nel corso dell'*iter* di revisione. Resta infine il nodo dell'organizzazione dei lavori parlamentari e dei tempi in cui viene scandita, i quali, se non altro, hanno risentito indirettamente di una generale contrazione associata alla mera riduzione di coloro che prendono parte all'attività³¹.

3. Le modifiche approvate a Palazzo Madama il 27 luglio, sollecitate dallo scioglimento anticipato delle Camere, sono esito di un «processo carsico»³² di elaborazione in seno alla Giunta per il regolamento. Dell'*iter*, protrattosi per diversi mesi con *modus* fortemente discontinuo sia dal punto di vista dei contenuti proposti sia per quanto concerne le procedure adottate, si è ampiamente dato conto altrove³³, e basti in questa sede ricordare che, a fronte delle comunicazioni rese all'indomani del referendum, il 23 settembre 2020, dalla Presidente del Senato, il testo base per la riforma è approdato in Giunta, dopo alterne vicende e periodi di stallo, il 21 dicembre 2021, per poi venire adottato nella seduta del 18

²⁹ Così N. LUPO, *Riduzione*, cit., 337.

³⁰ Com'è noto, la disciplina delle Bicamerali è contenuta nelle relative leggi istitutive.

³¹ Cfr., *ex multis*, L. DE CARLO, *L'adattamento*, cit., 97, L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit., 139, C. TUCCIARELLI, *Il significato*, cit., 181.

³² È l'immagine coniata da V. DI PORTO, *Il sistema bicamerale*, cit., 7.

³³ A partire dalla puntualissima opera di F. FABRIZZI – G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo www.federalismi.it, aggiornato al 6 luglio 2022. Si vedano anche le analisi di L. DE CARLO, *op. cit.* e V. DI PORTO, *op. ult. cit.*

gennaio seguente. In data 27 aprile veniva conferito mandato ai relatori per riferire in Assemblea, dove la discussione è stata calendarizzata per il 7 luglio. La redazione finale è apparsa come «una sorta di collazione di testi a fronte, nei quali sono evidenziate le modifiche apportate alle disposizioni vigenti, con un unico alinea per ciascun articolo recante il precetto per cui gli articoli del regolamento dei quali segue il testo a fronte sono modificati come illustrato»³⁴: la conseguenza, alquanto anomala, è la duplicazione ‘grafica’ di alcuni articoli soggetti a plurimi interventi, con testi parzialmente disomogenei e rinvii incrociati.

All’esito della procedura sono così risultati modificati 54 articoli e 88 commi, con l’aggiunta di 2 articoli e 22 commi e l’abrogazione di 1 articolo e 19 commi. Di queste modifiche è bene evidenziare che solamente una parte può ritenersi diretta conseguenza della connessa riforma costituzionale, mentre svariate previsioni costituiscono il recepimento normativo di prassi consolidate o di più o meno risalenti aspirazioni riformistiche. Per ragioni di spazio e stante la natura sostanzialmente alluvionale degli interventi, ci si limiterà a segnalare alcune delle novità più rilevanti.

Per quanto concerne la disciplina dei gruppi, il requisito numerico è stato abbassato, ai sensi dell’art. 14 R. S., a sei senatori, con l’eccezione delle minoranze linguistiche (ove è stato ridotto a quattro senatori) e del Misto. Con le medesime eccezioni, ogni gruppo deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante da aggregazione, che abbia presentato alle ultime elezioni del Senato propri candidati col medesimo contrassegno, conseguendo l’elezione almeno per uno di essi. In tal senso viene richiesta una ‘dichiarazione di riconoscimento’ da parte della forza politica. Nei citati casi di aggregazione, è possibile la costituzione di un solo gruppo o componente per ciascun contrassegno presentato, con il necessario ‘assenso’ del depositario dello stesso. Ove più partiti o movimenti abbiano presentato congiuntamente liste con il medesimo contrassegno, possono costituire un solo gruppo, o più raggruppamenti corrispondenti, del caso, a detti partiti. È ammessa, in deroga, la costituzione di gruppi che rappresentino un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche o del Parlamento europeo (non più alle regionali) propri candidati, conseguendo l’elezione di almeno uno di essi. Si consente inoltre la formazione di componenti politiche del gruppo Misto, in linea con le analoghe previsioni della Camera, ma alle medesime condizioni previste per i gruppi. Il venir meno dei requisiti indicati comporta lo scioglimento. Sul punto, la dottrina³⁵ si è interrogata circa la natura delle ‘dichiarazioni’ o ‘assensi’ da parte delle forze politiche di riferimento o di loro specifici esponenti, la cui portata, qualora non venisse ridotta ad una validità per cd. puntuale e relativa al momento della costituzione del gruppo

³⁴ F. FABRIZZI – G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare*, cit., 63.

³⁵ È l’acuta riflessione di R. DICKMANN, *La transizione*, cit., 9 s.

o dell'ammissione di singoli componenti, rischierebbe di tradursi in una 'patente di identità politica'. Ne risulterebbe una precaria 'certificazione' in grado di condizionare fortemente, con la costante minaccia di revoca, la discrezionalità politica degli eletti rispetto a «requisiti “esterni”»³⁶ alla dinamica parlamentare.

Sempre ai sensi del novellato art. 14 R.S., la categoria dei non iscritti, già coniata in riferimento ai senatori a vita e di diritto, viene ora declinata come strumento di contrasto all'eccessiva frammentazione dell'Aula, estendendone la portata a chi, dimessosi o espulso dal gruppo di appartenenza, non aderisca entro tre giorni ad altro, fatta eccezione per il Misto, previa autorizzazione del presidente del gruppo stesso. Con gli emendamenti dei relatori da ultimo approvati, è consentita l'adesione ad una componente politica del Misto, con deliberazione favorevole dei suoi appartenenti e 'autorizzazione' del legale rappresentante per il corrispondente partito. Al netto delle intenzioni della Giunta, non si è mancato di evidenziare, in dottrina, il rischio sotteso all'allargamento di «un'area politicamente innominata»³⁷ e sostanzialmente indipendente rispetto alle dinamiche tra maggioranza e opposizione.

In tema di contrasto al cd. transfughismo, la principale novità è costituita da una serie di misure disincentivanti di natura latamente sanzionatoria. In particolare, *ex art. 13 R.S.*, l'abbandono del gruppo di elezione (ad eccezione dei casi di espulsione, scioglimento o fusione dello stesso), comporta la decadenza dagli incarichi nel Consiglio di Presidenza, con l'ovvia esclusione del Presidente del Senato, ed effetto analogo si produce rispetto ai componenti della Giunte (*ex* articoli 18 e 19 R.S.) e dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni (*ex art. 27 R.S.*), mentre, con un impatto diretto sulle dotazioni finanziarie dei gruppi, è prevista una riduzione, ad opera del Consiglio di Presidenza, del 50% sul contributo proporzionale spettante al gruppo del quale il senatore cessa di far parte, nonché un'attribuzione del 30% al gruppo di destinazione: il risparmio (così come nel caso di senatore non iscritto) è imputato a bilancio.

Per quanto concerne la struttura delle Commissioni permanenti, l'inevitabile riassetto si è compiuto all'insegna dell'«accorpamento-razionalizzazione delle competenze» e dell'«adeguamento dei collegi minori alle ridotte dimensioni dell'Assemblea»³⁸, in concomitanza alla quale, qualora non siano previste votazioni, sono ora possibili riunioni in Commissione *ex art. 29, c. 8 R.S.* (salvo diversa disposizione del Presidente del Senato)³⁹: tra i 10 collegi ora previsti, si segnala in particolare l'accorpamento in materia di Affari Esteri e Difesa, Ambiente

³⁶ *Ivi*, 10.

³⁷ D. PICCIONE, *Riduzione*, cit., 10.

³⁸ C. FASONE, *Le conseguenze*, cit., 11.

³⁹ I Presidenti di Commissione possono comunque riunirsi per concordare gli orari di convocazione così da evitare sovrapposizioni, *ex art. 29, c. 8-bis R.S.*

e Lavori Pubblici, Industria e Agricoltura, Lavoro e Affari sociali, mentre, contrariamente alle iniziali previsioni, restano scorperate le competenze in tema di Bilancio e Finanze. È evidente, né si sarebbe potuto sperare in esiti differenti, che la necessitata compressione delle attribuzioni collegiali finirà per ampliarne ulteriormente il divario rispetto alla ‘parallela’ organizzazione ministeriale, benché resti ancora da valutare la concreta compatibilità con le strutture dell’Esecutivo e la conseguente distribuzione dei carichi di lavoro⁴⁰.

In tema di dialogo interorganico e tra poteri si segnalano le novità di cui agli articoli 47, c. 1-2 e 50, c. 4-5 R.S., i quali hanno esteso, rispettivamente, la possibilità di richiedere ai Ministri la trasmissione di notizie o altri elementi amministrativi e tecnici (con eventuale dibattito a seguito) e quella di votare risoluzioni a prescindere dall’assegnazione degli affari. Ai sensi del novellato art. 35, c. 2, se il disegno assegnato in sede deliberante è rimesso in Assemblea, è possibile l’approvazione per dichiarazioni di voto, previa votazione degli articoli, mentre è stata espunta la norma recante la possibilità, in sede redigente, di richiedere la discussione per individuare i criteri informativi di cui all’art. 36, c. 2; analoga sorte è toccata alla relazione a carico dei componenti della Commissione Politiche Europee di cui all’art. 43, c. 3-*bis*. Alcune novità riguardano anche la disciplina dei pareri obbligatori della V e I Commissione, previsti solamente per gli emendamenti approvati, ai sensi dell’art. 40, c. 6-*bis* e 6-*ter*: nel caso di esame in sede redigente o deliberante, un parere contrario o condizionato determina una votazione specifica nella Commissione competente e, in caso di mancato adeguamento, la rimessione in Assemblea. Qualora la V Commissione richieda al Governo la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, la trasmissione avviene entro cinque giorni, non potendo in caso contrario determinare presunzioni di onerosità degli emendamenti.

In base al novellato art. 18 R.S. la Giunta per il regolamento, in occasione delle riunioni convocate ai sensi dell’art. 167, vede rafforzata la propria rappresentatività con la partecipazione, senza voto, di presidenti o delegati dei gruppi che non ne esprimano componenti, e, ai fini di un maggior coordinamento bicamerale, è ora espressamente prevista la possibilità di intese tra i Presidenti per la convocazione in sede congiunta degli organismi omologhi. La Giunta delle elezioni e delle immunità, disciplinata all’art. 19 R.S., è stata ridotta a 19 componenti, rispecchianti, per quanto possibile, la proporzione tra i gruppi in Assemblea, mentre sono state espunte le previsioni relative all’impossibilità di rifiutare la nomina o di rassegnare le dimissioni, insieme con la correlata disciplina delle sostituzioni.

Una novità apprezzabile per il potenziale rilievo sistemico, ancorché irrelata rispetto al generale tema della riduzione dei seggi, è la previsione, sulla falsariga

⁴⁰ Cfr. anche L. DE CARLO, *L’adattamento*, cit., 89.

del precedente a Montecitorio, di un Comitato per la legislazione, composto, ex art. 20-*bis*, da otto senatori scelti dal Presidente del Senato in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione, con il compito di esprimersi sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Rispetto all'omologo organo già in funzione presso la Camera, il Comitato di Palazzo Madama è destinato ad operare sulla totalità dei disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante, con un orientamento prospettico «più rivolto all'interno del Senato che non all'intersezione con i poteri normativi del Governo»⁴¹ che pure suscita qualche perplessità circa la concreta possibilità, per un collegio piuttosto ridotto, di processare in tempi rapidi⁴² un materiale tanto vasto.

Altro elemento estraneo alla dinamica del numero dei seggi, ancorché di estremo interesse per un futuro riassetto dell'organizzazione dei lavori, è costituito dall'introduzione, al novellato art. 55, c. 5, di una prima formula di c.d. voto a data certa, ai sensi del quale la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi può fissare un termine ultimo per porre in votazione i disegni iscritti nel calendario, sulla base del testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla Commissione. Ove il provvedimento sia discusso in Assemblea ex art. 44, c. 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in votazione. Il termine fissato è sempre sottoposto a successiva deliberazione dell'Assemblea, con votazione a scrutinio nominale simultaneo. La procedura non può comunque essere richiesta per i disegni di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 Cost.

Tra le restanti modifiche, buona parte ha integrato i necessari aggiustamenti numerici richiesti da *quorum* e altri valori espressi in termini assoluti: così, ex *multis*, gli articoli 55, c. 7; 56, c. 3-4; 78, c. 3; 81, c. 1; 99, c. 2-3; 100, c. 5; 102-*bis*, c. 1; 105, c. 1; 116, c. 1; 127, c. 2; 142, c. 1; 156-*bis*; 157. Altri interventi hanno riguardato la verifica dei poteri, per la quale, ai sensi dell'art. 135-*ter*, c. 2-*bis* è ora sempre ammessa la presentazione di relazioni di minoranza, la possibilità, prevista dall'art. 145, c. 1-*bis*, di promuovere interrogazioni riguardanti l'attività delle Autorità indipendenti (seppur con risposta del Presidente del Consiglio o del Ministro competente), nonché la semplificazione delle interrogazioni con risposta scritta ex art. 153. È opportuno infine ricordare, all'art 5-*ter* delle disposizioni finali alle modifiche in esame, la previsione di una generalizzata sostituzione della documentazione cartacea con la pubblicazione in formato digitale degli atti parlamentari, fatta eccezione per i casi specificamente individuati dal Consiglio di

⁴¹ F. FABRIZZI – G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare*, cit., 59.

⁴² Ai sensi dell'art. 20-*bis*, c. 4, il parere è espresso in tempo utile per la conclusione dell'esame, e comunque non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo.

presidenza. Risulta invece respinta, dopo un voto a scrutinio segreto, la proposta Maiorino recante disposizioni per l'utilizzo di un linguaggio inclusivo secondo i criteri generali rimessi al Consiglio di presidenza affinché nella comunicazione istituzionale e nell'attività dell'Amministrazione fosse assicurato il rispetto della distinzione di genere attraverso formule e terminologie che prevedessero la presenza di ambedue i generi.

4. Al netto della percezione piuttosto critica, se non apertamente ostile, che il suo impatto ha prodotto in buona parte della dottrina, la revisione costituzionale sulla riduzione dei parlamentari ha costituito una «congiuntura» potenzialmente «straordinaria»⁴³ per un serio *iter* riformatore dei Regolamenti delle Camere, il quale, perlomeno nelle sue fasi iniziali, ha potuto beneficiare di condizioni politiche idonee a comporre un vero e proprio 'equilibrio di Nash'⁴⁴. In tale contesto ha preso forma un pacchetto di modifiche che, ancorché di natura magmatica e non sempre foriero di soluzioni adeguatamente meditate, ha nondimeno indotto le forze politiche a concordare soluzioni di rilievo, talvolta espressione di precisi orientamenti sistematici che in qualche misura indicano le tendenze di fondo di un parlamentarismo in lenta ma costante evoluzione: è il caso, tra i molti, delle previsioni che tradiscono una ritrovata centralità dell'Assemblea rispetto alle sedi decentrate⁴⁵, o ancora delle norme volte a contrastare fenomeni di transfughismo e atomizzazione dei gruppi. Altri temi, che pure erano parsi centrali nella prospettiva di un aggiornamento dei Regolamenti, sono stati sostanzialmente ignorati⁴⁶.

Se dunque si può parlare, con riferimento alla tipologia sopraesposta, di una «versione timida»⁴⁷ della citata 'opzione intermedia', le cause di ciò non possono certo ricondursi alla sola inerzia della Giunta, ma vanno inquadrate nel contesto del generale naufragio che ha coinvolto molte delle progettate riforme di accompagnamento al 'taglio'. Del resto non si è mancato di rilevare come intense «spinte alla continuità» finiscano spesso per rallentare i percorsi di implementazione connessi a revisioni del testo costituzionale, specialmente a

⁴³ COSÌ G. L. CONTI, *Le conseguenze*, cit., 46.

⁴⁴ A titolo meramente informativo, si rinvia, per un'introduzione sul tema, a M. OSBORNE, *An Introduction to Game Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁴⁵ Si veda, sul tema, G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2021, 59.

⁴⁶ L. DE CARLO, *L'adattamento*, cit., *passim*, ricorda ad esempio la questioni relative allo statuto delle opposizioni, alla ridefinizione delle scansioni temporali nelle diverse procedure e al cd. prestito di parlamentari, ripresentatosi prontamente all'alba della XIX legislatura.

⁴⁷ C. FASONE, *Le conseguenze*, cit., 25.

fronte dell'«innesto di limitati elementi di novità in un tessuto ordinamentale che per il resto rimane immutato»⁴⁸, come nel caso in specie. Resterà da sondare, *a posteriori*, il ruolo che nel processo di adeguamento regolamentare avranno due incognite la cui scarsa visibilità scientifica cela, come noto agli addetti, un enorme potenziale orientativo e, spesso, apertamente nomopoietico: le burocrazie interne, mezzo di razionalizzazione e armonica composizione dell'attività camerale rispetto alla sua *auto-nomia*, e quella fitta «trama normativa di connessione»⁴⁹, punto di raccordo tra Regolamenti e ordinamento costituzionale, formata da un vasto universo giuridico di prassi e convenzioni facenti capo, in ultima istanza, al Presidente d'Assemblea.

⁴⁸ N. LUPO, *Le conseguenze istituzionali*, cit., 589.

⁴⁹ L'espressione è di L. GORI, *Sull'organizzazione*, cit., 141.