

Intervista al Ministro Roberto Calderoli e al Senatore Dario Parrini sulle riforme regolamentari approvate dal Senato

SALVATORE CURRERI*

Abstract: *An interview with Senator Roberto Calderoli, Minister of Regional Affairs in the Meloni government, and Senator Dario Parrini. In the interview, the recent reform of the Senate's rules of procedure was discussed.*

Data della pubblicazione sul sito: 22 settembre 2023

Suggerimento di citazione

S. CURRERI, *Intervista al Ministro Roberto Calderoli e al Senatore Dario Parrini sulle riforme regolamentari approvate dal Senato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze giuridiche economiche e giuridiche dell'Università degli Studi di Enna "Kore". Indirizzo mail: salvatore.curreri@unikore.it.

Al contrario della Camera dei deputati, che lo scorso 30 novembre si è essenzialmente limitata ad adeguare taluni *quorum* alla riduzione del numero dei suoi componenti (v. *Doc. II*, n. 5), il Senato, in scia alla “insperata” riforma approvata alla fine della XVII legislatura, ha di nuovo apportato ampie e importanti modifiche al suo regolamento al termine della trascorsa legislatura.

I temuti negativi effetti della suddetta riduzione sull’organizzazione e sul funzionamento del Senato hanno indubbiamente fatto da sprone, ma certamente è stato merito dei senatori l’aver ampliato il campo delle riforme, riuscendo a trovare intese laddove la Camera ha finora più volte fallito.

Di qui l’idea di intervistare due protagonisti, seppur da sponde politiche opposte, di tale processo riformatore – l’oggi Ministro senatore Roberto Calderoli e il senatore Dario Parrini che qui pubblicamente ringrazio per la pronta e generosa disponibilità – per analizzare criticamente contenuti, finalità e prospettive delle modifiche approvate.

Ciò al fine di offrire agli studiosi della materia elementi di valutazione non solo autorevoli ma ci pare anche essenziali perché provenienti *ab intra* affinché, come suggerito, possa avviarsi una riflessione su come le soluzioni regolamentari approvate stiano funzionando nella prassi.

Curreri: *Seppur da sponde politiche opposte, entrambi siete stati tra i principali protagonisti e artefici della riforma regolamentare approvata dal Senato alla fine della scorsa XVIII legislatura (27 luglio 2022) che ha fatto seguito a quella della legislatura precedente (20 dicembre 2017). Innanzi tutto quali sono stati secondo voi i motivi che hanno consentito al Senato di riuscire laddove invece la Camera dei deputati, in entrambe le legislature, ha fallito? In tal senso, quanto ha inciso il ruolo del Presidente? Quanto la capacità d’intessere rapporti di fiducia personali tra i membri della Giunta per il Regolamento? Infine, in quale misura dapprima la mancata approvazione della riforma del Senato prevista dal progetto di revisione costituzionale del 2016 e, poi, la riduzione del numero dei senatori hanno inciso sull’esito positivo del percorso di riforma regolamentare?*

Calderoli: Una possibile risposta alla domanda sulla tempestività del Senato nell’adeguare il proprio regolamento, può risiedere nel fatto che questo ramo del Parlamento abbia prescelto, nel corso del tempo, d’intervenire con modifiche ampie e di sistema, anziché con interventi puntuali. La prima grande riforma, dopo il 1971, risale al 1988. Poi, nella XVII legislatura, è stato posto mano ad una importante revisione regolamentare, infrangendo così il “muro” di una impermeabilità dei regolamenti parlamentari alle trasformazioni politico-istituzionali. Un ruolo indiretto è stato giocato dal fallimento della proposta di riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, che ha di fatto monopolizzato

il dibattito della prima parte della legislatura. La riforma del regolamento del 2017 ha dimostrato, infatti, che il Senato poteva essere un luogo di innovazione e modifica istituzionale, quasi un “sussulto” rispetto al tentativo di soppressione di questo ramo del Parlamento. Vorrei ricordare che, in una lettera a me indirizzata e di cui detti lettura in Aula, l'ex-Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ebbe a definirla un *insperato miracolo*. Si è aperto un dialogo fra le forze politiche, del quale mi onoro di essere stato uno dei promotori, alla ricerca di soluzioni condivise.

Nella riforma del 2022 ha giocato un ruolo anche la percezione che la riduzione a duecento senatori potesse davvero determinare una modificazione assai profonda dell'organizzazione e funzionamento di questo ramo del Parlamento: in assenza di una modifica espressa del regolamento, insomma, il Senato poteva correre il rischio del blocco proprio per *insufficienza numerica*. Prevenire questo esito è stata la nostra stella polare; personalmente ho sostenuto questa posizione soprattutto nel momento in cui ho capito che la legislatura poteva terminare anticipatamente.

La Camera ha avuto modifiche regolamentari puntuali nel corso del tempo, soprattutto nella XIII legislatura, con la presidenza Violante. Da questo punto di vista, la Camera dei deputati ha probabilmente avvertito con minore urgenza il rischio della paralisi, intervenendo solo a legislatura XIX iniziata e con una modifica più minimale.

In generale, l'esperienza del Senato dimostra un significativo processo di maturazione politico-istituzionale che, come relatore delle modifiche regolamentari, ho potuto constatare: la discussione sulle regole è andata avanti, nella Giunta per il regolamento ed in Aula, in un contesto meno conflittuale di quello fra maggioranza di Governo ed opposizione, conducendo ad esiti positivi e apprezzati. Non si può dimenticare che la XVIII legislatura ha visto l'alternarsi di almeno tre maggioranze, significativamente diverse fra loro, con rapporti molto tesi fra le forze politiche. Ciò nonostante, l'essere riusciti ad arrivare ad un esito positivo ed in tempi brevi, è un risultato assolutamente rilevante.

Parrini: Debbo in primo luogo precisare che non mi sono potuto occupare della riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2017 perché sono diventato senatore nel 2018, mentre ho svolto come deputato la legislatura 2013-18. Ciò nonostante, posso affermare che il precedente della riforma del 2017 ha avuto un ruolo rilevante nel consentire che nella XVIII legislatura il Senato riuscisse, diversamente da quanto è avvenuto alla Camera, a mandare in porto modifiche del Regolamento che certamente sono state significative. Ciò perché abbiamo potuto lavorare, nel corso del 2022, su un testo già razionalizzato in passato. A favorire il successo dell'operazione di cambiamento ha certamente contribuito anche il clima costruttivo instauratosi all'interno della Giunta per il Regolamento, dove i lavori

di approfondimento e di scrittura delle nuove norme sono andati avanti sotto la spinta decisiva dei rappresentanti dei gruppi del M5S, della Lega e del Pd anche quando le fibrillazioni politiche esterne sono state più forti. L'avvenuta riduzione del numero dei parlamentari è stata uno stimolo in più, poiché essa imponeva al Senato, per esempio, di ridurre il numero delle commissioni allo scopo di far partire con un assetto ordinato e equilibrato la XIX Legislatura.

Curreri: *Uno dei punti qualificanti la riforma regolamentare del 2022 è senza dubbio la nuova disciplina sulla costituzione dei gruppi politici, includendo in tale espressione tanto i gruppi parlamentari quanto le componenti politiche del misto. Rispetto agli intenti della precedente riforma del 2017 ed alla sua problematica applicazione a causa dei sommovimenti politici registratisi nella passata legislatura (con la creazione di gruppi parlamentari corrispondenti a forze politiche che non si erano presentate come tali alle ultime elezioni politiche a seguito ad un certo "uso" dei simboli elettorali) si può dire che costituisce un passo indietro, verso una disciplina maggiormente flessibile, ad esempio consentendo la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura, oppure si tratta semplicemente di una sua maggiore puntualizzazione? Più in generale, ritenete che il tentativo di porre requisiti politici sia facilmente aggirabile e che, per ridurre tale rischio, sarebbe più opportuno tornare ad un maggior uso dei vincoli numerici?*

Calderoli: La lotta al *transfughismo* è uno degli obiettivi di fondo delle riforme del 2017 e del 2022. Gli strumenti per contrastare questo fenomeno hanno bisogno di un approfondimento, ma è evidente che il regolamento del Senato ha segnato un passaggio assolutamente innovativo e centrale, che dà una lettura nuova del rapporto fra partiti politici e gruppi parlamentari. Di questo – credo – si debba dare atto alla nuova disciplina regolamentare. Mi pare di poter dire che, pur nel contesto di una legislatura ad alta mobilità dei parlamentari, il Senato abbia visto un rallentamento proprio per effetto della riforma del 2017: ciò rappresenta, a mio giudizio, un risultato positivo.

Alla luce di quanto avvenuto nella XVIII legislatura, si è ritenuto di dare un aggiornamento a queste norme nel 2022; non mi pare si tratti di una maggiore flessibilità: anzi, al contrario, di una più stringente disciplina.

La riforma del regolamento del Senato del 2022 utilizza congiuntamente requisiti numerici e politici, cercando di ostacolare la formazione di gruppi (all'inizio o in corso di legislatura) quando essi non siano collegati a partiti o movimenti politici già presentatisi alle elezioni. Laddove scissioni o costituzione di nuovi gruppi avvengano, occorre che vengano rispettati tanto il criterio numerico quanto il criterio politico.

È bene chiarire che quando si parla di *requisito politico* c'è sempre un margine di discrezionalità maggiore rispetto ad un puro *requisito numerico*, è inevitabile ed il diritto parlamentare comparato lo dimostra bene. Non è un dato superabile, specialmente in un contesto nel quale la legislazione sui partiti politici, la legislazione elettorale (i *simboli* elettorali) ed i regolamenti parlamentari non “parlano” esattamente la stessa lingua. Il gruppo deve dare “voce parlamentare” a soggetti politici che si sono presentati alle elezioni, altrimenti diventa una mera aggregazione temporanea di parlamentari, che condiziona il Parlamento senza poi confrontarsi con gli elettori.

Accanto a questo, alcuni disincentivi economici e la decadenza da tutte le cariche in organi collegiali del Senato (tranne per il Presidente), completano il quadro. Tutto si tiene, nella mia prospettiva.

Tuttavia, la combinazione fra i due criteri che il regolamento del Senato ha costruito progressivamente fra 2017 e 2022 mi pare positiva e, nel tempo, riuscirà a condizionare il comportamento delle forze politiche, riducendo i sommovimenti che pure la XVIII legislatura ha conosciuto.

Parrini: Sul piano del contrasto al transfughismo parlamentare, che nel corso della XVIII Legislatura ha raggiunto numeri impressionanti, la riforma del 2022 ha senz'altro rappresentato un giro di vite rispetto a quella del 2017. E quindi, dal mio punto di vista, senza dubbio un passo in avanti. Le modifiche sono state concepite cercando di costruire punti di equilibrio avanzati tra l'esigenza di porre un freno al vorticoso verificarsi di cambi di gruppo, nella maggior parte di casi riguardanti singoli parlamentari, e l'esigenza di non superare il limite oltre il quale si sarebbe andati in conflitto con l'articolo 67 della Costituzione che vieta di assoggettare i parlamentari a forme di mandato imperativo. Per questo si è agito precisando meglio la stretta correlazione che deve esserci tra simboli elettorali e gruppi costituiti nel Senato, adottando una serie di incisivi disincentivi economici e numerici, creando la figura dei senatori non iscritti ad alcun gruppo e cercando di rendere - se non impossibile - altamente improbabile la crescita di consistenza del gruppo misto nel corso della legislatura, essendo la dilatazione abnorme del gruppo misto l'effetto principale che l'impennata del transfughismo ha prodotto nei due rami del Parlamento italiano.

Curreri: *Il tema della disciplina sulla costituzione, permanenza e scioglimento dei gruppi politici richiama ovviamente quello delle nuove misure anti-transfughismo introdotte (decadenza dagli organi collegiale per cui si è stati eletti in ragione dell'appartenenza del gruppo abbandonato o sciolto). Quali sono le ragioni che hanno indotto il Senato ad introdurre lo status di senatore non iscritto come complementare*

– anziché, come altrove avviene, alternativo – alla previsione comunque del gruppo misto? Ritenete questa soluzione efficace argine alla mobilità parlamentare oppure è ragionevole prevedere che possa andare incontro a difficoltà applicative in presenza di un quadro politico più instabile dell'attuale? In tal senso, quanto potrà incidere secondo voi la mancanza di regole analoghe alla Camera dei deputati?

Calderoli: Suggerirei di interpretare la norma sui senatori non iscritti in due direzioni.

La prima come una possibilità accordata a personalità di grandissimo prestigio – come i senatori a vita o gli ex Presidenti della Repubblica – per i quali l'appartenenza ad un gruppo parlamentare (anche il *misto*) potrebbe risultare non opportuna o non gradita per queste presenze di altissimo rango nel Senato.

La seconda direzione è, effettivamente, quella di limitazione di fenomeni di *transfughismo*. La non iscrizione diviene lo *status* ordinario per i senatori che si dimettono dal Gruppo di appartenenza o che siano stati espulsi, salvo che entro il termine di tre giorni abbiano aderito ad un altro Gruppo già costituito, ad eccezione del Gruppo misto, previa autorizzazione del Presidente del Gruppo stesso. Entro il medesimo termine di tre giorni, possono aderire ad una componente politica in seno al Gruppo misto, previa deliberazione favorevole degli appartenenti a tale componente e con l'autorizzazione del legale rappresentante del corrispondente partito o movimento politico.

Queste forme di "autorizzazione", espressamente previste dal regolamento, sono state pensate come forma di assunzione di responsabilità da parte del gruppo o della componente "che riceve": qui non viene in gioco solo l'interesse del transfuga a entrare in altro gruppo o componente, bensì pure quello del gruppo o della componente a tutelare la propria unità e, in definitiva, quella dell'elettore a non vedere o "subire" (per così dire) *cambi* ripetuti e repentini senza motivazione. Se si accettano dei transfughi, occorre assumersene la responsabilità politica anche al di fuori del Parlamento.

In quest'ottica il gruppo misto è stato considerato come *complementare* e non *alternativo alla non-iscrizione*: la "regola" è che fuori dal gruppo originario, si rimane come senatore non iscritto, senza una specifica rappresentanza negli organi interni e senza risorse assicurate. D'altra parte, rappresentanza e risorse sono collegate all'appartenenza ad un gruppo, che è – o dovrebbe essere – il "riflesso" di un partito o movimento costituito nel Paese. Se così non è, non si capisce perché il fuoruscito "singolo" deve continuare a godere di risorse o prerogative per rappresentare solo *sé stesso*. Il gruppo misto assolve ad altra funzione, non deve essere il contenitore dei senatori "fuorusciti" o un crocevia verso altri lidi. Spetta alla Conferenza dei capigruppo individuare i tempi a disposizione di questi senatori, perché non venga meno il diritto di tribuna.

In generale, la non iscrizione è una *soluzione* che ha dei precisi riferimenti a livello comparato e nel Parlamento europeo. La riforma del Senato si colloca entro un quadro di esperienze consolidate, ma le innova perché – come correttamente rilevato – la non iscrizione è complementare con il gruppo misto, rispondendo a *ratio* diverse.

L'assenza di regole analoghe alla Camera può rivelarsi un disallineamento significativo, sul piano degli equilibri politici, anche se è vero che negli ultimi anni è sempre stato il Senato fonte di maggiore instabilità e di numeri ridotti per le maggioranze.

Parrini: Personalmente ho difeso l'individuazione dello status di "senatore non iscritto ad alcun gruppo" come strumento aggiuntivo, non soppressivo dello status di "senatore iscritto al gruppo misto". Non si trattava infatti di demonizzare in quanto tale l'entità "gruppo misto", perché se ci sono senatori appartenenti a forze politiche che hanno conseguito eletti alle elezioni, dove sono stati presenti con propri simboli, eletti in numero non sufficiente a costituire un gruppo, è giusto che a queste formazioni sia data la possibilità di stare in un aggregato che non le costringa a chiedere ospitalità in altri gruppi per la mancanza di numeri sufficienti. Mentre è una patologia il fatto che il misto via via, nel corso della legislatura, possa gonfiarsi per l'arrivo alla spicciolata di senatori provenienti dai gruppi più diversi, e addirittura divenire, come è accaduto nella XVIII Legislatura, uno dei principali gruppi parlamentari, pur essendo caratterizzato da una estrema disomogeneità politica. Queste condotte di abbandono del gruppo in cui si è stati eletti per trasferirsi nel Misto avevano ben poco di difendibile e andavano contrastate energicamente con disincentivi forti. L'ampliamento dello status di "senatore non iscritto ad alcun gruppo" ha corrisposto a questa necessità politica, ovviamente frutto di un giudizio e di un'assunzione di responsabilità della politica agli occhi dei cittadini.

Curreri: *Uno dei maggiori timori espressi da parte della dottrina sulla riduzione del numero dei parlamentari riguardava la capacità del Senato, meglio dei suoi attuali 206 componenti – tra senatori elettivi e a vita - di reggere il carico di lavoro svolto dalla Camera dei deputati con un numero doppio di componenti. In tal senso si inquadra la riduzione da 14 a 10 del numero delle commissioni parlamentari permanenti previo contestuale accorpamento delle materie. In base alle vostre rispettive esperienze, peraltro da punti di vista politicamente ed istituzionalmente diversi, a distanza di sei mesi dall'avvio della legislatura quali sono le vostre impressioni? In particolare, come interpretare il primo dato che vede in questi primi sei mesi di legislatura i parlamentari più presenti rispetto alla precedente ed i senatori*

(al netto delle croniche assenze dei senatori a vita) più presenti rispetto ai deputati: maggiore consapevolezza e responsabilità dell'essenzialità del proprio ruolo, specie nelle commissioni, per assicurare i numeri alla maggioranza, oppure indice di stress dell'attività parlamentare altrimenti non in grado di svolgersi correttamente?

Calderoli: La XIX è una legislatura di *apprendimento* per il Senato, sia perché le riforme del 2017 stanno andando a sistema ora (considerando le vicende pandemiche), sia perché le riforme del 2022 sono al debutto. Il tempo attualmente trascorso è troppo breve per potere esprimere un giudizio; peraltro, facendo parte attualmente del Governo, non ritengo corretto esprimere delle valutazioni di merito sul modo in cui il Parlamento sta lavorando.

Tuttavia, la riduzione del numero dei parlamentari – come nelle attese – sta determinando un incremento del lavoro pro-capite per ciascun parlamentare e, quindi, del “valore” che ciascun parlamentare assume. Incremento in quantità ed in qualità del lavoro, dunque. Da questo punto di vista, il ruolo dei gruppi parlamentari e di coloro che, all'interno dei gruppi, svolgono ruoli di coordinamento si sta rivelando sempre più delicato: si tratta di una questione da studiare, che mi permetto di segnalare. Sarà all'esito di questa legislatura che si potrà valutare se le riforme saranno state in grado di assecondare quel tentativo di dare maggiore responsabilità e consapevolezza ai rappresentanti del popolo, come intendeva fare la riforma costituzionale del 2020.

Sull'accorpamento delle commissioni, l'intenzione che è stata perseguita non è stata solo di riduzione numerica, ma di accrescimento della capacità di intervento del Parlamento, assegnando a ciascuna commissione un blocco omogeneo di materie e riequilibrare le competenze fra le diverse commissioni. Spetterà ai Presidenti del Senato definire, nel corso del tempo, i confini precisi della materia, ma è stato segnato un indirizzo molto importante. Ad es., l'unificazione delle Commissioni Affari esteri e Difesa corrisponde alla tendenza per cui i due temi si intrecciano sempre più spesso e, infatti, in passato spesso hanno avuto luogo lavori a commissioni *riunite*; oppure, Igiene e sanità insieme ad Affari sociali, Lavoro pubblico e privato, Previdenza sociale creano un “presidio” parlamentare delle politiche sociali di grande interesse, col quale il Governo dovrà confrontarsi. Per altre commissioni, come Affari costituzionali e Bilancio, al contrario, si è provato ad ipotizzare una maggiore efficienza del lavoro, prevedendo una diversa disciplina dei pareri obbligatori (artt. 40 e 41 r.S.). Credo sia importante dare una valutazione complessiva di questo intervento fra qualche tempo.

L'inizio mi pare però incoraggiante.

Parrini: Premesso che alcuni mesi di lavoro non sono una base sufficientemente solida per formulare giudizi definitivi, la mia opinione è che la riduzione del

numero dei parlamentari, e la conseguente riduzione del numero delle commissioni permanenti al Senato, ha sì aumentato il carico di lavoro gravante su ciascun senatore, ma questo fenomeno è restato ben al di qua dei limiti di sostenibilità e di efficienza, che certamente esistono. Non mi pare che si stiano verificando storture significative. E alcuni snellimenti nel lavoro delle commissioni più importanti creati da una serie di modifiche entrate a far parte della Riforma certamente aiutano.

Curreri: *Altro punto qualificante della riforma del 2022, sebbene non molto pubblicizzato, è l'introduzione della c.d. procedura a data certa quale corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo alternativa alla decretazione d'urgenza. In questi primi mesi di legislatura sta funzionando? Oppure rimane incolmabile il vantaggio, per i decreti legge, della loro immediata entrata in vigore?*

Calderoli: Come già detto, sei mesi non sono un tempo sufficiente per misurare l'attuazione di una riforma di così rilevante portata. Modificare l'assetto dell'utilizzo delle fonti del diritto richiede un processo da parte degli attori coinvolti abbastanza lungo e coordinato fra le due Camere e con il Governo.

La riforma del 2022 introduce - a seguito di un dibattito nella Giunta, non trattandosi di una riforma discendente dalla riduzione del numero dei parlamentari - un *elemento* di incentivo all'esame in tempi certi, prevedendo che, decorso il termine stabilito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, «i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione, nel testo presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato dalla commissione». Pertanto, il Senato - nelle sue diverse articolazioni - ha oggi uno strumento in più idoneo a "tutelare" il proprio ruolo, scandendo i lavori in modo tale che si possa giungere ad una deliberazione entro una certa data, frutto della decisione della Conferenza, confermata dall'Assemblea. Direi che, nel complesso, è una norma che può dare il risultato di razionalizzare i lavori del Senato e, in prospettiva, di indurre il Governo a non ricorrere al decreto-legge, salvo i casi in cui sia necessario assicurare l'immediata entrata in vigore di talune norme nel solco dell'art. 77 Cost.

Il cambiamento di una tendenza di lungo periodo come il ricorso alla decretazione d'urgenza richiederà necessariamente del tempo. Il Governo, come ha dato atto il Presidente della Repubblica nella lettera indirizzata di recente alle Camere ed all'Esecutivo, si sta impegnando nella direzione di un miglior utilizzo della decretazione d'urgenza, insieme alle Camere.

Parrini: La previsione del voto a data certa per i disegni di legge è stato una novità significativa, ma s'impone una riflessione su cosa si possa fare di più impattante e

efficace, perché in questi primi mesi della XIX Legislatura il fenomeno del ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza non solo non si è affievolito rispetto al passato, ma è aumentato, con una media record di decreti legge al mese, superiore anche a quella toccata in un periodo assolutamente eccezionale quale fu quello della pandemia da Covid19. Questo è senz'altro, e non da ora, un aspetto patologico del rapporto tra Governi e Parlamento, e suscita molta preoccupazione che questa patologia, oggetto peraltro anche di richiami molto fermi del Presidente della Repubblica, abbia conosciuto un incremento in presenza di una maggioranza di governo che gode di una prevalenza numerica alla Camera e al Senato così netta da essere una delle più ampie degli ultimi decenni. Se a questo si aggiunge il fatto che si è ormai consolidata la prassi di esaminare in maniera piena i decreti legge in un solo ramo del parlamento, mentre nell'altro i decreti arrivano in prossimità della scadenza e senza nessuna seria possibilità di intervento correttivo, c'è veramente di che essere preoccupati: questa sorta di monocameralismo alternato affermatosi in via di fatto è una lesione patente della dignità del Parlamento e dell'effettività del suo ruolo. Necessita di cure immediate. Anzi penso che la cura di questa malattia sia una delle prime riforme istituzionali da mettere all'ordine del giorno. Ed è probabile che non basti agire sul Regolamento, e che si debba pensare a forme di razionalizzazione costituzionale come ad esempio l'ampliamento dei compiti attribuiti al Parlamento in seduta comune. Discutere di come rafforzare la forma di governo parlamentare è sensato, se lo si fa senza strumentalismi. Ma è un'operazione monca e di corto respiro se in parallelo non si pensa a rafforzare la centralità del Parlamento, oggi pesantemente messa in discussione dalle disfunzioni cui più sopra ho accennato.

Curreri: *Uno dei punti più discussi in seno alla Giunta per il regolamento è stato la possibile inclusione della Presidenza tra le cariche soggette a decadenza in caso di cambio di gruppo; proposta poi non accolta anche per la decisa opposizione dell'allora Presidente Casellati. Alla luce delle recenti polemiche verso il Presidente del Senato, ritenete in generale difendibile la sua assoluta non decadenza per l'intero mandato oppure ritenete plausibile prevedere un rinnovo a metà legislatura o un quorum elevato, ad esempio i due terzi dei componenti, per una possibile rimozione?*

Calderoli: In linea di principio non sarei contrario, anche se si tratta di un tema molto delicato. Si è ritenuto preferibile escludere il Presidente del Senato da meccanismi di revoca, di sfiducia o di rinnovo a scadenza. Si è detto che c'è il ruolo di supplente del Capo dello Stato da tutelare; si è detto pure che c'è l'indipendenza della presidenza delle Camere da preservare. La possibile attivazione di istituti volti a sfiduciare, revocare o sostituire il Presidente, anche solo con finalità dimostrative,

rischierebbe di minare questa indipendenza. Ricordo che, a mio giudizio, il principio di non decadenza del Presidente del Senato era già incluso nel 2017 e la riforma del 2022 si è limitata a ribadirlo.

Vi è da dire, però, che, in linea generale, i Presidenti delle Camere hanno conquistato spazi sempre maggiore di presenza nel dibattito pubblico e culturale. Sul piano politico-istituzionale, tuttavia, rimane fermo il principio per cui i Presidenti debbano astenersi dall'assumere iniziative di carattere politico.

Parrini: Penso francamente che la non revocabilità per l'intera legislatura della seconda carica dello Stato, per Costituzione supplente del Capo dello Stato in determinati casi, abbia ancora un senso. Ovviamente questo carica sulle spalle del Presidente del Senato un dovere grosso di imparzialità, cui non deve sottrarsi per nessuna ragione. Eventuali straripamenti e esondazioni meriterebbero proprio per tale ragione la massima censura possibile. Mi permetto un bisticcio di parole: la migliore garanzia a tutela di un'autorità di garanzia è che essa rispetti con assoluto rigore i limiti connessi alle proprie competenze e alla propria funzione.

Curreri: *Uno dei problemi strutturali del nostro ordinamento è il c.d. monocameralismo di fatto, per cui il Senato, quando interviene in seconda lettura, non ha modo e, talora, tempo (come in fase di conversione dei decreti legge) d'introdurre modifiche al testo in discussione. Ritenete che il problema possa trovare soluzione a livello regolamentare, magari d'intesa con l'altro ramo del Parlamento (significativa in tal senso la possibilità di sedute congiunte delle Giunta per il regolamento delle due camere per armonizzarne le rispettive discipline), favorendo le attività bicamerali in direzione di un "monocameralismo differenziato"? Oppure ritenete che esso implichi ormai soluzioni istituzionali che comprendano un ripensamento del nostro bicameralismo paritario, con possibile conseguente trasformazione della natura del Senato?*

Calderoli: La mia personale opinione a favore di un Senato delle Regioni è nota da tempo. Essa si inquadra in una modifica dell'intera Parte II della Costituzione. Il *monocameralismo di fatto* è il frutto del *bicameralismo paritario* e della necessità di tempi certi nell'esame dei provvedimenti, specialmente se d'iniziativa del Governo, che deve attuare il proprio indirizzo politico: a fronte di provvedimenti di sempre maggiore complessità ed ampiezza, è evidente che l'organizzazione dei lavori parlamentari può andare in sofferenza, se si parte dal presupposto che Camera e Senato debbano replicare esattamente le medesime attività, magari a fronte dell'urgenza di procedere in tempi certi. Bicameralismo paritario è questo, se preso alla lettera: *Camera e Senato dovrebbero seguire lo stesso identico procedimento, o*

almeno avere l'opportunità di farlo. Ma questo non ha senso, lo ripetiamo da decenni, pur senza soluzione.

Le forme di coordinamento fra i due rami del Parlamento già oggi esistono, specialmente nelle procedure di indirizzo e controllo, e dovrebbero essere approfondite sul versante dell'istruttoria legislativa, ma si tratta di un rimedio ad un *sintomo* senza curare in profondità la *malattia*. Il monocameralismo di fatto è l'effetto, non la causa. La causa va cercata altrove.

Se si desse vita ad un bicameralismo differenziato in Costituzione, che dia voce alle autonomie territoriali in sede parlamentare, si dovrebbe rivedere conseguentemente l'intero procedimento legislativo ed il sistema delle fonti del diritto, inserendo garanzie – di tempo e procedurali - per tutti gli attori coinvolti. Lì dovrebbe risiedere anche il rimedio al monocameralismo di fatto. Limitarsi a protestare contro di esso è fermarsi a guardare il dito, senza considerare la luna.

Parrini: Del monocameralismo alternato di fatto ho già detto più sopra e posso limitarmi a poche osservazioni aggiuntive: è una malattia primaria e richiede interventi radicali. L'ampliamento delle funzioni del Parlamento in seduta comune è una cura possibile. La creazione di un regime di bicameralismo differenziato è un'altra cura possibile. E a ben vedere non si tratta di due cure incompatibili. Possono ben coesistere, se si interviene con intelligenza e misura sulla Costituzione. Non mancano proposte che correttamente individuano l'introduzione di un *mix* tra questi due strumenti per superare tutti i difetti più grandi dell'attuale bicameralismo paritario. Di sicuro non penso che bastino interventi di natura solo regolamentare.

Curreri: *Altro problema strutturale riguarda la degradazione del procedimento legislativo, a causa dell'estendersi di bad practices, a cominciare ovviamente dal micidiale mix "questione di fiducia – maxi emendamento" che, blindando il testo approvato in commissione, rende irrilevante se non superfluo l'esame in Aula. Ritenete questa situazione ormai irreversibile, in assenza di interventi censori esterni (da parte del Presidente della Repubblica in fase di promulgazione o della Corte costituzionale), oppure quali rimedi e di quale livello (regolamentare, costituzionale), si possono prefigurare?*

Calderoli: Partiamo dal presupposto che le riforme del Regolamento del Senato del 2017 e del 2022 esprimono proprio la capacità del Parlamento di individuare delle soluzioni in grado di apportare meccanismi di organizzazione e funzionamento frutto dell'autonomia delle Camere. Pertanto, l'auspicio è che una

riqualificazione del procedimento possa partire proprio dall'interno delle assemblee elettive e non per interventi esterni che, per quanto previsti dalla Costituzione, denunciano che il Parlamento non riesce a trovare soluzioni adeguate. Nessuna *irreversibilità*, a mio giudizio.

Io credo che la riqualificazione del procedimento legislativo passi da una sistematica, ma puntigliosa, revisione di tanti istituti regolamentari, per quanto possa dipendere da quest'ultimi: dalla programmazione dei lavori in Commissione ed in Aula, al dialogo Parlamento-Governo, alla scansione dei tempi fra i gruppi parlamentari, ad alcune incrostazioni regolamentari superate dal tempo. Farei alcuni esempi, per rendere chiaro ciò che intendo: l'abrogazione dell'art. 78, comma 6, r.S., che, a proposito di iter di conversione dei decreti-legge, oggi consente che l'Aula esamini il testo così come modificato dalla commissione, e non più nel testo originario prendendo nuovamente in considerazione tutti gli emendamenti approvati dalla commissione medesima. Portata a regime, si tratta di una piccola modifica in grado di riqualificare un procedimento così importante. Così come, l'art. 29, comma 8, r.S. sul coordinamento dei lavori fra Aula e commissioni: se ben sfruttata, rappresenta una chiave di "rilancio" dei lavori delle Commissioni, costrette a lavorare nei ritagli di tempo oggi.

Spesso si ha l'impressione che nella lamentazione generale sulla scarsa qualità del procedimento legislativo si nasconda una scarsa conoscenza del procedimento stesso, che è fatto di complesse singole fasi e di passaggi procedurali, che sono da conoscere bene e *manutenere*. Rimane molto lavoro da fare, ma cominciare a "smussare" degli angoli del procedimento significa dimostrare fiducia nel Parlamento e confidare nelle sue capacità di evoluzione ed adattamento.

Ho fiducia nel fatto che il Senato potrà segnare una inversione di tendenza con le nuove modifiche regolamentari del 2017 e del 2022, via via che saranno conosciute ed applicate.

Parrini: La possibilità di superare queste cattive pratiche esiste già a regolamento vigente. Ma rischia di restare inattuata se non si afferma una chiara e solida volontà politica di andare verso livelli di maggiore rispetto della centralità del Parlamento. Quello che stiamo vedendo anche nella XIX Legislatura non induce ad essere molto ottimisti. Il problema numero uno è l'eccesso di ricorso alla decretazione d'urgenza. Se non si limita quello, ogni altro intervento rischia di essere un palliativo.

Curreri: Come accennato, una delle linee evolutive delineate dalla riforma regolamentare del 2022 riguarda la possibilità di più strette intese con la Camera dei deputati per lo svolgimento di attività istruttorie comuni. Peraltro, sviluppando una

sollecitazione della Corte costituzionale, oggi Camera e Senato hanno eguali leggi elettorali e sono elette dagli stessi elettori (l. cost. 1/2021). Eppure, nonostante precedenti processi di uniformazione (ad esempio sul computo degli astenuti) rimangono significative differenze tra i due regolamenti su punti qualificanti, ulteriori rispetto a quella sopra evidenziata sui gruppi politici: il ruolo del Presidente d'Assemblea; la programmazione dei lavori; il ruolo dell'opposizione. Ritenete queste differenze colmabili oppure espressione di scelte che riflettono in sede regolamentare la specificità del Senato?

Calderoli: A mio giudizio, occorre che il dialogo di allineamento fra Camera e Senato prosegua sempre più nel segno di una collaborazione volta alla ricerca delle migliori prassi. Senz'altro il Senato – come già detto – si è spinto più avanti, in questa congiuntura storica, su alcuni temi e questa esperienza potrà essere valutata ed assunta a modello, senza preclusioni. Lo stesso potrà avvenire con le eventuali novità che saranno introdotte alla Camera.

Vorrei ricordare, a questo proposito, che il regolamento del Senato prevede oggi, dopo la riforma del 2022, che «il Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati, può disporre la convocazione della Giunta per il Regolamento in seduta congiunta con l'omologo organismo della Camera dei deputati, al fine di elaborare disposizioni comuni e prassi interpretative condivise e coordinate, volte a garantire il buon andamento dei lavori parlamentari». Se è vero che la disposizione non può vincolare l'autonomia della Camera dei deputati, è altrettanto vero che si tratta di una disposizione inedita che esprime un indirizzo di apertura fra i due rami del Parlamento.

Tuttavia, essendo da tempo conoscitore delle prassi parlamentari anche in relazione ai miei incarichi in Parlamento, devo dire che alcune scelte regolamentari esprimono una *specificità senatoriale*, se così posso esprimermi; non è scontato o naturale o necessario che la Camera le recepisca. Ciascuna istituzione sviluppa delle soluzioni organizzative e funzionali che nascono dalla prassi di lavoro che non devono essere per forza omologate, a condizione che non si riflettano negativamente sul funzionamento complessivo della forma di governo. Non i disallineamenti di per sé, ma i disallineamenti che creano instabilità devono essere rimossi.

Parrini: Ritengo che dovrebbe esserci un vasto impegno a ridurre al minimo indispensabile le discrepanze e i disallineamenti nel modo di lavorare delle due Camere. Non tutte le differenze sono destabilizzanti. Ma alcune senz'altro lo sono. Bisognerebbe partire dall'affrontare quelle, con lungimiranza e spirito costruttivo. Penso però che senza la spinta di una grande riforma del bicameralismo paritario, che può avvenire in uno dei modi precedentemente indicati, sia difficile mettere

questi superamenti di discrepanze su un binario così sicuro da poterci far dire che il treno del cambiamento certamente arriverà in stazione.

Curreri: *Come è ovvio, le riforme regolamentari, quali regole del gioco parlamentare, sono frutto di un compromesso tra le forze politiche. Da profondi conoscitori della “macchina parlamentare” in base alla vostra esperienza quali altre riforme regolamentari, magari tra quelle non approvate nella scorsa legislatura, sarebbero per voi necessario introdurre?*

Calderoli: Sul punto – come già detto – da esponente del Governo, non vorrei intervenire: c'è una autonomia del Parlamento, del quale pur faccio parte, che intendo rispettare.

Parrini: Il potenziamento dello strumento del voto a data certa è la prima cosa che mi viene in mente. È poi ogni intervento di costruzione di forme di lavoro comune che possa essere fatto sul piano regolamentare e che non richieda interventi costituzionali.

Curreri: *In conclusione, in virtù delle vostre diverse sensibilità politiche e dei diversi ruoli istituzionali attualmente ricoperti, ritenete la crisi del Parlamento, e più in generale della rappresentanza politica, un processo irreversibile, perché dovuto a processi di trasformazione tecnologici, culturali e sociali di lungo periodo e quindi inarrestabili, con conseguente inevitabile sempre più marcato spostamento del baricentro politico-istituzionale nel Governo? Oppure, proprio in virtù di questo nuovo scenario, quale potrebbe essere il ruolo dei Parlamenti – non solo di quelli nazionali ma anche di quello europeo – nel XXI secolo?*

Calderoli: A volte viene da domandarsi se vi sia stata una *età dell'oro* della rappresentanza politica oppure se un certo “tasso” di crisi sia inevitabile in ogni Parlamento. In fondo, la rappresentanza politica non è mai una “fotografia” statica, specialmente nella cosiddetta Seconda Repubblica. Oggi i cambiamenti sono così repentini che il disallineamento fra rappresentanti e rappresentati si verifica molto più velocemente: serve allora un Parlamento più efficiente nella sua organizzazione e funzionamento, nonché più aperto alle sensibilità provenienti dalla società civile e dai territori, senza preclusioni.

Ma serve un Parlamento che non dia l'idea di una mobilità impazzita al suo interno, con i parlamentari in cerca del gruppo più “conveniente” nel quale stare. Questo mina la legittimazione del Parlamento, al pari e forse più delle disfunzioni

del procedimento legislativo. L'impegno del Senato è stato quello di combattere queste degenerazioni.

Il regolamento del Senato – pur nella consapevolezza dei limiti che questa fonte può avere – ha cercato di rispondere a queste esigenze. Vedremo al termine della XIX legislatura se le attese collimeranno con i risultati effettivi. Agli studiosi chiederei di applicarsi nella verifica attenta di come queste soluzioni, senz'altro perfettibili, abbiano funzionato nella prassi.

Parrini: Nell'attuale processo di ridimensionamento della dignità e delle funzioni di legislazione e controllo spettanti al Parlamento non vi è nulla di inevitabile. È essenzialmente il frutto di regole imperfette. E regole migliori possono ridurre il male e anzi guarirlo. Il rapporto tra Governo e Parlamento all'interno della forma di governo parlamentare ha bisogno di revisioni. L'attività di indirizzo e controllo del Parlamento va potenziata. Va potenziato il coinvolgimento delle autonomie locali nei lavori stessi del Parlamento. C'è un lavoro già ben istruito da anni che potrebbe essere utilmente percorso. Bisogna volerlo. Tutte le forze politiche, al di là delle loro differenze programmatiche e di visione sociale ed economica, dovrebbero premere in tal senso. Un Parlamento sempre più debole e con prerogative sempre più compresse non credo sia nell'interesse di nessuno. Men che meno è nell'interesse del buon funzionamento della democrazia italiana. Questa consapevolezza dovrebbe unire tutti i gruppi parlamentari, indipendentemente dal fatto che si trovino oggi in maggioranza o all'opposizione.