

Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso*

di Alfredo Iorfida – Dottore di Ricerca in Diritto e Economia, Istituto Italiano di Scienze Umane, Università “Federico II”

ABSTRACT: This short paper intends to highlight the main changes related to the Regulation of the Senate, approved last December and entered into force in January 2018. The focus is on two major issues: the formation of parliamentary groups and the procedures for the formation of laws. The article also contains the presentation of some changes that have affected other aspects of the Senate's Regulations: the introduction of a “structural” question time, that is provided in a systematic and not occasional way; the changes introduced on the quorum necessary for the deliberations; the deletion of the provisions concerning the intervention of the CNEL in the activities of the Senate.

1. L'articolo 64, primo comma, della Costituzione dispone che “*Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti*”.

Lo scorso 20 dicembre 2017, i Senatori della XVII legislatura hanno attuato tale disposto normativo, approvando una profonda e interessante revisione del Regolamento del Senato.

Successivamente, e precisamente nella Gazzetta ufficiale, Serie Generale, n. 15 del 19 gennaio 2018, la Delibera di “*Riforma organica del Regolamento del Senato*” ha visto la sua pubblicazione.

Ai sensi dell'articolo 6 della medesima Delibera, “*Le modificazioni al Regolamento (...) entrano in vigore a decorrere dalla XVIII legislatura*”.

È stato dunque proprio quel Senato che il *referendum* costituzionale dello scorso 4 dicembre 2016 intendeva “ridimensionare”, a rinnovarsi, a riformarsi. Come a voler affermare indirettamente la sua vitalità, proprio quando è sfumato il tentativo di renderlo subalterno alla Camera dei Deputati.

L'obiettivo di queste righe è, in particolare, quello di rivolgere l'attenzione ad alcune modifiche di rilievo da poco introdotte nel Regolamento di Palazzo Madama, segnalando da subito che alcune di esse appaiono legate a doppio filo con gli accadimenti politico/elettorali di queste ultime settimane; altre, invece, incidono profondamente sull'*iter* di formazione e produzione delle future leggi.

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

2. L'ultima tornata elettorale si è concretizzata, in modo definitivo, in occasione della prima riunione delle Camere appena elette che, come dispone l'articolo 61 della Costituzione, deve aver luogo "*non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni*". L'adunanza in parola ha avuto luogo lo scorso 23 marzo.

Uno dei primi atti che è stato richiesto ai nuovi parlamentari consiste nell'indicazione del gruppo parlamentare al quale intendono appartenere.

La scorsa legislatura è stata caratterizzata da ben 548 "trasferimenti" da un gruppo parlamentare a un altro, una legislatura ad alto indice "trasformistico".

Ecco allora che le novità introdotte nel Regolamento del Senato relative alla formazione dei gruppi parlamentari sono da sottolineare con un doppio tratto di matita.

Il nuovo articolo 14 definisce un collegamento diretto tra il risultato elettorale e la formazione dei gruppi parlamentari, affermando che il gruppo "*deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori*": il solo fatto di essere dieci senatori non è di per sé sufficiente a costituire un nuovo gruppo parlamentare, occorre anche la "caratterizzazione" politica del gruppo stesso¹.

Una deroga numerica è riservata tuttavia alle minoranze linguistiche, le quali hanno la possibilità di costituire un proprio gruppo con almeno cinque senatori².

La scorsa legislatura si caratterizzò inoltre per la crescita esponenziale del numero di gruppi parlamentari, soprattutto nella seconda parte. Questo perché non erano posti limiti alla loro costituzione. Il terzo comma dell'articolo 15 del Regolamento del Senato adesso statuisce che se, da un lato, è ammissibile la nascita di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura, dall'altro lato, sarà necessario che il nuovo gruppo costituito sia la risultante dell'unione di gruppi già costituiti.

I gruppi appena costituiti rispecchiano al meglio tali criteri. Tra Camera dei Deputati e Senato della Repubblica vi è una sostanziale omogeneità in questo senso: sono stati infatti composti gli stessi gruppi parlamentari (Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lega, Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Gruppo Misto), con l'aggiunta, al Senato, del gruppo Per le Autonomie.

3. Sulla stessa scia delle disposizioni sulla costituzione (e relativi limiti) dei gruppi parlamentari si colloca l'articolo 18 in materia di Giunta per il Regolamento. Se fino alla scorsa legislatura, infatti, ai fini della sua costituzione, erano necessari dieci Senatori, a prescindere dalla loro appartenenza politica, con le nuove disposizioni vi è un cambio di rotta evidente: per poter

¹ Così anche S. CURRERI, *Le nuove regole del Senato: un'argine al trasformismo*, in www.lacostituzione.info, 18 dicembre 2017; S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in corso di pubblicazione in *Rassegna Parlamentare*, 2018, n. 1; N. LUPO, *Regole e regolarità nell'elezione dei presidenti delle Camere e nella formazione dei gruppi*, Editoriale, *Federalismi.it*, 14 marzo 2018.

² Art. 13, comma 5, Regolamento del Senato: "*I Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle regioni speciali il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti*".

costituire la prossima Giunta, resta fermo il dato numerico (dieci Senatori), ma bisognerà fare in modo, per quanto possibile, che il risultato sia lo “specchio” della “*proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari*”.

Ultimo elemento di rilievo rispetto a questo primo ambito di analisi riguarda gli Uffici di Presidenza delle Commissioni. Uno dei primi atti del Parlamento appena costituito sarà, tra gli altri, la costituzione delle Commissioni permanenti e dei relativi Uffici di Presidenza, composti da un Presidente, due Vice Presidenti e due Segretari. Le novità regolamentari introdotte all’articolo 27, comma 3-*bis*, precisano che nel caso in cui uno o più dei componenti l’Ufficio di Presidenza di una Commissione dovessero entrare a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell’elezione, decadrebbero dall’incarico. È evidente, anche in questo caso, la volontà di evitare “sbilanciamenti” politici all’interno dei vertici delle Commissioni.

4. Per quanto concerne invece le modifiche relative all’*iter* legislativo, non si possono non considerare le nuove disposizioni introdotte agli articoli 34 e seguenti. Più precisamente, il nuovo comma 1-*bis* dell’articolo 34 statuisce che “*I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante (...) o in sede redigente (...)*”.

Si tratta di una misura che stravolge le dinamiche parlamentari per quanto concerne i procedimenti attraverso cui verranno a esistenza le nuove leggi.

Finora la “via ordinaria” in Parlamento per l’esame di nuove proposte di legge è stata quella dell’assegnazione alla sede referente. Tale sede è il percorso obbligato per alcuni provvedimenti, come sancito dall’articolo 72 della Costituzione³, ed è anche il percorso più lungo per l’esame e approvazione dei futuri provvedimenti legislativi, con ogni probabilità quello che permette più degli altri l’esame analitico del merito delle proposte di legge e il dovuto confronto e dibattito tra maggioranza e opposizione.

Si prevede, difatti, un preventivo esame in Commissione dei singoli articoli e degli eventuali emendamenti presentati, con la conseguente trasmissione del provvedimento così modificato all’Assemblea, la quale dovrà effettuare un nuovo esame di articoli ed emendamenti, con l’ulteriore possibilità di modificare e/o integrare il testo proveniente dalla Commissione, prima di approvarlo e, quindi, trasmetterlo all’altra Camera per la prosecuzione dell’*iter*. Se, a sua volta, la Camera che riceve il provvedimento dovesse ulteriormente emendarlo, si avvierebbe il percorso delle cd. navette tra una Camera e l’altra, fino all’approvazione del medesimo testo da parte di Camera e Senato, con la conseguenziale pubblicazione in Gazzetta ufficiale, ai fini dell’entrata in vigore.

In alcuni casi, tale procedimento si è rivelato determinante ai fini dell’approfondimento della materia trattata e del necessario confronto tra le forze politiche. Si pensi, a titolo di esempio, alla neo legge in materia di dichiarazione anticipata di trattamento sanitario che ha mosso i suoi primi passi in Parlamento nel febbraio 2016, arrivando a essere pubblicata in Gazzetta ufficiale lo scorso

³ Articolo 72, comma 4, della Costituzione: “*La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi*”.

gennaio. La sede referente ha in questo caso permesso al Parlamento di “costruire” le singole disposizioni normative, tenendo conto anche delle varie sensibilità provenienti dal popolo rappresentato, grazie soprattutto alla discussione pubblica in Aula, discussione che nel caso della sede deliberante e redigente, come si vedrà più avanti, risulta piuttosto limitata.

In altri casi, forse troppi, l’esame in sede referente si è rivelato, non per sua natura, ma per l’uso che se ne è fatto, farraginoso, fumoso. È il caso della legge annuale per il mercato e la concorrenza, esaminata per la prima volta dalla Camera dei Deputati il 7 ottobre 2015, e approvata definitivamente dal Senato solo il 2 agosto 2017, dopo due passaggi in ciascuno dei rami del Parlamento. Si badi bene, stiamo discutendo di una legge che dovrebbe avere una cadenza annuale.

Questi due esempi mostrano che l’assegnazione in sede referente, laddove non vi sia una effettiva volontà politica di approvare il disegno di legge in esame, degenera in una reiterazione delle cd. navette parlamentari di cui non se ne sente mai troppo il bisogno.

Al contrario, tanto la sede deliberante o legislativa, quanto quella redigente, sono procedimenti ben più snelli che, in più, richiedono alle Commissioni permanenti, competenti per materia, il lavoro decisivo sui provvedimenti.

L’esame e l’approvazione del progetto di legge in Commissione in sede deliberante attribuisce a una Commissione, competente per materia, l’esame e l’approvazione definitiva di un progetto di legge; il progetto è però rimesso all’Assemblea se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della Commissione lo richiedono.

Un esempio, nella scorsa legislatura, di ricorso alla sede deliberante si è avuto con la Legge 11 gennaio 2018, n. 5 recante “*Nuove disposizioni in materia di iscrizione e funzionamento del registro delle opposizioni e istituzione di prefissi nazionali per le chiamate telefoniche a scopo statistico, promozionale e di ricerche di mercato*”. D’accordo con il testo del Regolamento della Camera si tratta di un provvedimento che riguarda “*questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale*”⁴, e questa qualificazione ne ha consentito l’esame nelle sole Commissioni competenti per materia. In genere si ricorre a tale procedimento di formazione delle leggi nelle ipotesi di provvedimenti tecnici, non destinati cioè, per la materia trattata, a coinvolgere anche chi sta fuori dal Parlamento, ma volti ad essere “normativamente plasmati” dai soli addetti ai lavori, dai parlamentari dunque.

L’esame da parte della Commissione in sede redigente, invece, richiede alla Commissione, appositamente incaricata dall’Assemblea, di preparare un testo del progetto di legge per l’Assemblea stessa, la quale però si riserva solo il voto degli articoli e il voto finale, senza poterlo modificare.

Non si rintracciano, nella scorsa legislatura, esempi di provvedimenti approvati in sede redigente. Per tale ragione si farà riferimento alla XVI Legislatura (2008-2013), durante la quale si sono registrati almeno due casi di ricorso a tale sede: il primo relativo a “*Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle*

⁴ Così l’articolo 92, primo comma, del Regolamento della Camera.

società quotate in mercati regolamentati”; il secondo afferente “*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*”.

In entrambi i casi, la sede redigente si è configurata come “conseguenza” della sede referente. Si è cioè reso necessario un esame in Commissione redigente, volto ad approfondire e modificare alcune disposizioni provenienti dal precedente esame già avvenuto in sede referente.

Dal quadro sinteticamente delineato si desume che l’intento delle nuove disposizioni regolamentari è quello di accelerare l’*iter* legislativo, spostando l’onere principale sulle Commissioni permanenti.

L’asimmetria rispetto al Regolamento della Camera è piuttosto evidente. Quest’ultimo, infatti, riconosce il “di regola”, seppur in forma tacita, alla sede referente, prevedendo come subordinate o eccezionali le sedi legislativa e redigente.

Occorre chiedersi, a questo punto, se tale asimmetria sia un elemento positivo o meno. Senza dubbio è positivo sul piano del “contingentamento” dei tempi parlamentari relativamente alla produzione normativa. A tal proposito, il secondo comma del “nuovo” articolo 35 afferma, infatti, che “*In caso di riassegnazione del disegno di legge in sede referente la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari fissa il termine per la conclusione dell’esame in Commissione*”. Da un diverso ma complementare punto di vista, invece, non si può non considerare, in senso questa volta negativo, lo “svuotamento” del ruolo dell’Assemblea, perlomeno al Senato, in ordine all’esercizio del potere legislativo, nonché il forte ridimensionamento del ruolo delle opposizioni, destinate in qualche modo a “subire” le volontà espresse in Commissione, a scapito del dibattito democratico in Aula. Non a caso è stato già rilevato che “*Nello spirito delle norme regolamentari che disciplinano il procedimento, questo (l’esame in Assemblea, ndr) è il momento del primo e più ampio confronto pubblico sul testo del provvedimento. Un confronto che dovrebbe coinvolgere tendenzialmente tutti i parlamentari e, grazie alla piena pubblicità dei lavori d’aula, anche l’opinione pubblica, di fronte alla quale l’intervento legislativo va giustificato*”⁵.

5. Muovendo oltre, il nuovo art. 53, secondo comma, del Regolamento del Senato, in materia di programmazione dei lavori, afferma che “*Ai lavori delle Commissioni permanenti e speciali, nonché all’attività delle Commissioni bicamerali sono riservate due settimane ogni mese, non coincidenti con i lavori dell’Assemblea*”. Da questa disposizione si ricava che i lavori di Commissioni e Aula stanno ora in un rapporto di alternatività e non di simultaneità, come avvenuto fino alla legislatura appena conclusasi. Una novità di non poco conto, volta a dare identica rilevanza ai lavori in Commissione e in Aula, ma soprattutto rivolta a permettere, a giudizio di chi scrive, la maggiore partecipazione dei Senatori ai lavori dell’Assemblea, spesso bistrattata in termini di presenze.

⁵ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, seconda edizione, Bologna, Il Mulino, 2013, 229.

Sul tema dei lavori, merita un richiamo anche il successivo articolo 55, nella nuova versione, che “allinea” i Regolamenti di Camera e Senato prevedendo che “*per ogni giorno di seduta previsto dal calendario l’Assemblea si riunisce di regola una sola volta*”.

Un altro aspetto, sempre relativo all’andamento dei lavori parlamentari, su cui soffermarsi riguarda il cd. *question time*. Finora la sua periodicità al Senato è stata di almeno una volta al mese e comunque “periodicamente”, come disponeva, nella precedente versione, l’art. 151-*bis* del Regolamento. Con la riforma, il *question time* si configura come “strutturale”: “*Una volta alla settimana parte di una seduta destinata alla discussione di disegni di legge è dedicata allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata*”. Ci troviamo di fronte a un ulteriore caso di allineamento tra il Regolamento del Senato e quello della Camera. Si veda, a tal proposito, il primo comma dell’art. 135-*bis* del Regolamento della Camera⁶. Allineamento che si rintraccia anche nelle modalità di svolgimento del *question time* nonché nelle modalità di presentazione delle interrogazioni da rivolgere al Governo.

6. Novità sono state introdotte anche in ordine al *quorum* richiesto per le deliberazioni. Fino alla scorsa legislatura, salvo i casi in cui veniva richiesta una maggioranza speciale, le deliberazioni del Senato venivano adottate a maggioranza dei Senatori partecipanti alla votazione, comprendendo tra i partecipanti anche eventuali Senatori astenuti, e determinando di fatto un innalzamento del *quorum* deliberativo. L’articolo 107, primo comma, come da ultimo modificato, dispone invece che le deliberazioni del Senato, salvo sempre i casi di maggioranza speciale, debbano essere prese a maggioranza dei Senatori presenti, intendendo come tali “*coloro che esprimono voto favorevole o contrario*”. Principio che però non rileva ai fini della verifica dell’esistenza del numero legale dell’Assemblea: il comma 2-*bis* dell’articolo 107 statuisce, infatti, che, in questo caso, “*sono considerati presenti anche i Senatori che esprimono un voto di astensione*”.

Anche queste ultime modifiche rivelano che la riforma del Regolamento del Senato peserà sull’assestamento politico/elettorale della nuova legislatura e sull’*iter* di formazione e produzione delle future leggi. Per valutare però i reali effetti degli emendamenti adottati, bisognerà seguirne la concreta applicazione.

Già ora, comunque, sembra che questi potranno essere significativi.

Ultima nota di colore: la Delibera di modifica del Regolamento del Senato ha disposto la soppressione di quelle disposizioni che permettevano la richiesta al CNEL di pareri, studi, indagini, osservazioni e proposte.

Come dire, qualcuno ci ha provato, qualcun altro c’è riuscito.

⁶ “*Lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata ha luogo una volta alla settimana, di norma il mercoledì*”.