

PAPER – AGGIORNATO AL  
25 MAGGIO 2022

Osservatorio parlamentare sulle  
riforme istituzionali conseguenti alla  
riduzione del numero dei parlamentari

a cura di

**Federica Fabrizzi**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Internazionale Uninettuno

e **Giovanni Piccirilli**

Ricercatore di Diritto costituzionale  
Università LUISS Guido Carli – Roma



# Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari

a cura di **Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli**

Il referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020 ha approvato il testo di legge di revisione costituzionale finalizzato alla rideterminazione del numero dei parlamentari, a esito del quale i deputati passeranno da 630 a 400 e i senatori elettivi da 315 a 200.

**Il Presidente della Repubblica, in data 19 ottobre 2020, ha promulgato la legge di revisione costituzionale.** Nei prossimi giorni verrà pubblicata, prendendo il numero d'ordine 1 del 2020. I tempi di pubblicazione determineranno quelli di entrata in vigore secondo i meccanismi ordinari della *vacatio legis*. **Nell'immediato, sarà applicabile soltanto l'art. 3**, relativo al numero massimo di 5 senatori a vita in carica contemporaneamente. **La nuova numerosità delle Camere**, prevista dagli articoli 1 e 2, **riceverà invece applicazione dalla prossima legislatura** (purché siano trascorsi almeno 60 giorni dalla data di entrata in vigore della revisione costituzionale, coordinando così l'applicabilità dell'intervento di revisione costituzionale con la delega già conferita al governo, con legge n. 51 del 2019, per la rideterminazione dei collegi elettorali).

Uno dei temi ricorrenti nel dibattito che ha preceduto la consultazione referendaria ha avuto a riguardo la necessità – o, a seconda dei punti di vista, l'opportunità – di **completare, correggere o integrare tale intervento riformatore**, sia sotto il profilo dell'adeguamento dei **regolamenti parlamentari**, sia mediante **ulteriori revisioni della Costituzione**, magari altrettanto “puntuali” come quella approvata. Alcune proposte sono, in verità, già incardinate e sarà interessante osservare se e, nel caso, in che direzione se ne svilupperà la discussione. Quanto alle modifiche dei regolamenti parlamentari, vi sono stati primi (sommessi) passi di avvio, che potrebbero preludere alla formulazione di proposte concrete nei prossimi mesi.

In questo quadro dinamico e differenziato, sembra opportuno riprendere un **monitoraggio costante dei lavori parlamentari**, come già fatto in precedenza a proposito del tentativo di riforma costituzionale poi respinto dal referendum del 2016. La fase che si apre ora infatti, a quasi un anno e mezzo dal termine del mandato del Presidente della Repubblica in carica, offre una **imperdibile opportunità per ripensare il modo nel quale il Parlamento dovrà funzionare nella numerosità rideterminata a seguito del**



**referendum.** Le strategie per tale ripensamento sono molte e nessuna di esse appare scontata o necessaria.

**Federalismi.it** ri-apre così un **Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali**, questa volta incentrato su quelle **conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari**, al fine di seguire da vicino i lavori delle Camere, in particolare relativamente alle discussioni presso le due Giunte per il regolamento, nonché delle eventuali altre modifiche costituzionali in discussione. Sommariamente si darà anche conto di eventuali iniziative tese alla modifica della disciplina elettorale, al di là della rideterminazione dei collegi uninominali e plurinominali alla luce della nuova numerosità delle Camere prevista per le prossime elezioni politiche.

L'Osservatorio sarà curato, anche in questa occasione, da Federica Fabrizzi e da Giovanni Piccirilli e si propone di continuare a fornire uno **strumento di lavoro chiaro e agile**, così da **facilitare la consultazione dei lavori parlamentari e offrire una loro ricostruzione a prima lettura**. Lo scopo è duplice e permane lo stesso di quando si avviò l'analogo Osservatorio 6 anni fa: da un lato, semplificare il lavoro di ricerca dei materiali nei "meandri" degli atti parlamentari, evidenziando i passaggi principali della discussione e segnalando le questioni maggiormente rilevanti o peculiari dal punto di vista della procedura parlamentare; dall'altro, costruire la cronistoria, arricchita anche dai documenti formali (e, se del caso, informali), di quello che potrebbe divenire uno dei processi di riforma costituzionale più significativi della storia repubblicana.

#### **Ulteriori revisioni costituzionali *in itinere*.**

Già parallelamente all'avanzamento del disegno di legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari erano all'attenzione delle Camere ulteriori proposte, altrettanto puntuali, di modifica del testo costituzionale connesse alla prospettiva di un Parlamento con numerosità ridotta.

Esattamente in questo senso è la proposta del deputato Fornaro ([A.C. 2238](#)), finalizzata a **modificare il riferimento all'elezione a base regionale del Senato** (sostituendo quest'ultima con una base circoscrizionale), nonché a ridurre a due i **delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica**. Il testo è stato discusso in I Commissione alla Camera ed è già stato depositato un numero cospicuo di [proposte emendative](#) (per massima parte, di natura marcatamente ostruzionistica). Interessante risulta la posizione del rappresentante del Governo, la sottosegretaria Simona Flavia Malpezzi, che si è rimessa alla Commissione sulle proposte emendative relative al collegio di elezione del Presidente della Repubblica. La votazione degli emendamenti è proseguita nelle sedute della



Commissione del [13](#) e del [14 ottobre](#). Finora, tuttavia, tutte le proposte poste in votazione sono state respinte.

### **L'elettorato attivo per il Senato.**

L'ipotesi di abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511 e abb.: A.S. 1440](#)) aveva già concluso la prima deliberazione *ex art.* 138 Cost. prima della consultazione referendaria del 20-21 settembre 2020. Anzi, proprio al fine di raggiungere questo risultato, il Senato (che esaminava il testo dopo l'approvazione della Camera) aveva deciso di eliminare ogni intervento ulteriore al solo abbassamento dell'elettorato attivo, così da evitare qualsiasi *navette* con l'altro ramo del Parlamento.

**In prima deliberazione si era registrato un ampio consenso**, specie alla Camera ([487 favorevoli, 7 astenuti e 5 contrari](#)); al Senato, invece, non si era raggiunta la maggioranza assoluta – comunque non necessaria in prima deliberazione –, registrando [125 favorevoli, 84 astenuti e 0 voti contrari](#). Anche il dibattito politico si era sviluppato in clima di grande concordia, tanto da far apparire la modifica quasi come una sorta di rimedio a una stortura presente nel testo originario della Costituzione. Al contrario, **in avvio della seconda deliberazione si è assistito a una drastica inversione di tendenza**: nel dibattito in I Commissione alla Camera si è registrata una imprevista divisione tra i rappresentanti dei diversi gruppi, con talune forze politiche che si sono spinte a sostenere l'opportunità di un elettorato attivo ristretto in corrispondenza di una minore numerosità del Senato (così i deputati Sisto (FI) e Magi (Misto-CD-RI-+E) nella [seduta del 6 ottobre 2020](#)).

La divisione registratasi in Commissione si è riflessa in Assemblea, che pure aveva inserito in calendario l'inizio della discussione del disegno di legge costituzionale a partire dal 13 ottobre (v. il Calendario n. 24, ottobre 2020). In apertura della [seduta del 15 ottobre 2020](#) la Presidente di turno Spadoni ha riferito della richiesta della maggioranza, avanzata in Conferenza dei Presidenti di gruppo, di rinviare la discussione “a breve” (ai sensi dell'art. 99, comma 2, del Regolamento), ossia di utilizzare l'unico strumento dilatorio consentito in sede di seconda deliberazione sui disegni di legge costituzionale, fase nella quale non sono accessibili questioni pregiudiziali o sospensive, né emendamenti, ordini del giorno o richieste di stralcio.

**In attesa di una nuova riconsiderazione da parte della Capigruppo sull'avvio della discussione in Assemblea, il prosieguo dell'esame resta quindi sospeso.**



### **La proposta PD sulla valorizzazione del Parlamento in seduta comune.**

Infine, alcune forze politiche hanno avanzato proposte di revisione costituzionale più ampie. In particolare, **il PD ha presentato<sup>1</sup> al Senato una proposta molto ampia**, che prevede – tra l’altro – il conferimento (e la revoca) della fiducia da parte del Parlamento in seduta comune e una modifica incisiva del rapporto tra le Camere nel procedimento legislativo, declinando la proposta della “culla” in un contesto nel quale vi sarebbe una priorità (temporale e quasi gerarchica) della Camera sul Senato (al quale tuttavia verrebbero aggiunti un membro proveniente da ciascuna Regione o Provincia autonoma).

### **Modifiche ai regolamenti parlamentari.**

Sul fronte dei regolamenti parlamentari, il Presidente del **Senato** ha prontamente avviato i lavori presso la Giunta per il regolamento, convocando una riunione già [il 23 settembre](#). Il resoconto della seduta della Giunta (pubblicato il 19 ottobre, con quasi un mese di ritardo) conferma la **costituzione di un comitato ristretto di 6 senatori** (3 di maggioranza e 3 di opposizione), tutti membri della Giunta, che procederanno in via informale, analogamente a quanto si era fatto per la revisione del regolamento approvata nella passata legislatura, riferendo poi alla Giunta l’esito dei propri lavori.

Va segnalato che l’originaria proposta del Presidente era in senso leggermente diverso, ossia di istituire un comitato da lei presieduto e partecipato da un rappresentante per gruppo, non necessariamente componente della Giunta (tra l’altro, va ricordato che **al Senato il gruppo di Italia Viva-PSI non è rappresentato in Giunta**). Alla luce della discussione, è emersa una non completa condivisione della proposta presidenziale da parte dei senatori componenti la Giunta, e un indirizzo nel senso di privilegiare la modalità già percorsa nel 2017, mantenendo il lavoro preparatorio della novella regolamentare in capo a un comitato ristretto della Giunta propriamente inteso. La partecipazione del Presidente è stata inoltre esclusa, proprio al fine di mantenere quanto più informale il confronto in seno gruppo di lavoro.

Il dibattito in Giunta non ha però offerto indicazioni sulle direttrici fondamentali su cui si svilupperà il lavoro del comitato così costituito.

Inoltre, va segnalato che **la modalità di lavoro prescelta non prevede alcuna resocontazione** dei lavori del comitato ristretto, per cui sarà possibile venire a conoscenza delle sue attività soltanto nel momento in cui questo riferirà alla Giunta (e con i tempi, non velocissimi di resocontazione, comunque sommaria, delle sue attività).

---

<sup>1</sup> Il testo, per ora fatto circolare informalmente (e disponibile [qui](#)), sarà a breve pubblicato come [A.S. 1960](#).



Alla **Camera**, in occasione della [riunione della Giunta per il regolamento del 6 ottobre 2020](#), il Presidente della Camera aveva ribadito l'intendimento, già anticipato in primavera, di avviare un confronto per valutare gli "effetti regolamentari della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari". Si è svolto sul punto un dibattito introduttivo il successivo [15 ottobre](#), nel quale il Presidente ha fornito indicazioni di metodo e circa i punti essenziali da affrontare.

Benché, in via preliminare, si fosse legata la riflessione su questi temi all'ulteriore tema della partecipazione a distanza ai lavori parlamentari per i deputati impossibilitati alla presenza fisica alla luce delle restrizioni sanitarie dovute all'epidemia di CoViD-19, i due filoni procederanno invece su binari paralleli. **La questione del voto a distanza sarà discussa dal plenum della Giunta, che tuttavia si riunirà in sede informale**; il tema più ampio della prospettiva di riforma regolamentare per effetto della riduzione del numero dei parlamentari è invece stato demandato a un **comitato ristretto, presieduto dal Presidente della Camera, e composto da deputati componenti della Giunta per il regolamento, in rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari** (a differenza che al Senato, alla Camera in questa legislatura ciascun gruppo presente in Assemblea è rappresentato in Giunta per il regolamento). Tra l'altro, merita di essere sottolineato che – mentre al Senato è stata esclusa, per volontà degli stessi membri della Giunta, la presenza del Presidente nel comitato ristretto – alla Camera il Presidente ne farà parte. Questa asimmetria, che denota evidentemente una non irrilevante diversità di approccio tra i due rami del Parlamento, potrebbe creare qualche difficoltà (se non proprio di coordinamento, certamente sul piano politico) ove si volesse intraprendere un confronto tra le Camere, confronto che appare peraltro quanto mai indispensabile.

Quanto al versante contenutistico delle modifiche ipotizzate al regolamento della Camera, **il Presidente Fico ha elencato una serie di macro temi**, che sembra opportuno elencare riassuntivamente:

- i *quorum* espressi dalle disposizioni regolamentari in termini assoluti e non percentuali;
- le soglie numeriche previste per la formazione dei gruppi parlamentari e le componenti politiche del Gruppo misto;
- la composizione degli organi interni alla Camera (es. Ufficio di Presidenza, giunte, Comitato per la legislazione);
- eventuali accorpamenti tra commissioni permanenti (indicando anche l'ulteriore prospettiva di una razionalizzazione degli organismi bicamerali, da effettuarsi in raccordo con il Senato).

Si tratta di una elencazione certamente esemplificativa, ma non può non registrarsi un approccio alquanto limitato delle innovazioni prospettate, rispetto alla più generale possibilità di una ampia e profonda reingegnerizzazione delle procedure e della struttura degli organi esistenti.



# Finalmente pubblicata la legge costituzionale n. 1 del 2020. Voto ai diciottenni al Senato in discussione dal 17 novembre

## Aggiornamento del 4 novembre 2020

Nella G.U. n. 261 del 21 ottobre 2020 è stata **pubblicata la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1**, recante “[Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari](#)”, che entrerà in vigore il 5 novembre 2020. Si è così definitivamente concluso l’*iter* di approvazione della legge di revisione costituzionale che ha portato alla rideterminazione del numero dei componenti di Camera e Senato.

Sul fronte delle altre iniziative parlamentari che sono state assunte, è ora disponibile il testo del [ddl 1960](#), di iniziativa del sen. Marcucci. Presentato al Senato in data 2 ottobre 2020 e annunciato nella seduta n. 260 del 5 ottobre 2020, attende ancora di essere assegnato (con ogni probabilità, alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari Costituzionali).

Il [calendario dei lavori](#) per il Senato fino al 20 novembre, approvato all’unanimità dalla Conferenza dei Capigruppo nella riunione del 3 novembre, ha privilegiato la discussione dei provvedimenti urgenti adottati per contrastare l’emergenza CoVid-19 ed ha riservato la settimana dal 16 al 20 novembre ai lavori delle Commissioni.

Con riferimento ai due disegni di legge costituzionali la cui discussione era già in fase avanzata, va invece registrato l’inserimento nel nuovo Calendario dei lavori dell’Assemblea della Camera dei deputati del progetto di legge teso alla **modifica dell’elettorato attivo per il Senato** (per il quale la prima deliberazione *ex art.* 138 Cost. si è già conclusa il 9 settembre scorso). Dopo la richiesta della maggioranza, avanzata nella seduta della Camera dei deputati del 15 ottobre 2020, di un rinvio a breve, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha previsto la **discussione dell’A.C. 1511 e abb. per il prossimo 17 novembre 2020**. Qui è disponibile il [riparto dei tempi tra i gruppi](#) a seguito del contingentamento dei tempi di discussione (possibile anche sui progetti di revisione costituzionale a partire dal secondo calendario in cui sono inseriti).

Resta fermo invece il disegno di legge costituzionale c.d. Fornaro il cui esame in Commissione Affari Costituzionali della Camera non ha fatto alcun passo in avanti dalla riunione del 14 ottobre u.s.



## **DDI Fornaro: un esempio di perimetrazione del dibattito come strumento delle revisioni costituzionali “puntuali”.**

In attesa degli sviluppi indicati, sembra opportuna una breve digressione sul metodo delle riforme che si sta seguendo in questa fase, prendendo ad esempio l'[A.C. 2238](#), di iniziativa del deputato Fornaro (LeU), che mira a modificare il riferimento all'elezione del Senato “a base regionale” (sostituendolo con un richiamo alla “base circoscrizionale”, così da superare le rigidità nella distribuzione dei seggi sul territorio derivante dal riferimento alla dimensione regionale e affidando alla legge l'individuazione delle circoscrizioni), nonché a ridurre i delegati regionali presenti nel collegio chiamato a eleggere il Presidente della Repubblica.

Nel corso dell'esame, in occasione del vaglio di ammissibilità degli emendamenti presentati, si è riproposto un tema ricorrente nelle riforme istituzionali discusse in questa legislatura, ossia quello della **perimetrazione del contenuto della discussione**, restringendo in maniera significativa sia l'abbinamento tra atti di iniziativa vertenti su materie affini, sia l'innovazione possibile per via emendativa. Va notato che una rigida perimetrazione dell'emendabilità di un testo in esame comporta conseguenze ambivalenti. Da un lato, essa permette di **orientare in maniera più precisa la discussione**, evitando che questa possa virare su temi e ambiti del tutto non considerati nella proposta originaria. Dall'altro, essa **rischia di compromettere una delle funzioni primariamente svolte dall'iniziativa emendativa** (e dalla conseguente decisione sugli emendamenti presentati), ossia quella di evitare una moltiplicazione di discussioni parallele su distinte proposte di legge aventi contenuto analogo o comunque affine, con il rischio di comprometterne il coordinamento complessivo. Il tema [si era già posto](#) nel corso del procedimento che ha condotto all'approvazione della proposta di riduzione del numero dei parlamentari, occasione in cui si era escluso l'abbinamento di proposte di legge (e, poi, esclusa l'ammissibilità di proposte emendative) vertenti sulla differenziazione del bicameralismo, o sulle soglie anagrafiche per l'elettorato attivo e passivo.

La proposta Fornaro offre un esempio lampante di questa alternativa. In occasione della seduta della I Commissione della Camera del [29 settembre 2020](#), il Presidente Brescia ha precisato che “pur risultando assegnate alla Commissione diverse proposte di legge costituzionale, ad esempio in materia di modifica della forma di Governo, di modifica del sistema di elezione e dei poteri del Presidente della Repubblica, di nomina dei senatori a vita, nonché in materia di eleggibilità a membro del Parlamento, tali proposte non sono state – né avrebbero potuto essere – abbinate d'ufficio alla proposta di legge in esame: ne discende ulteriore conferma che le proposte emendative che affrontino tali materie non possono che essere dichiarate inammissibili per estraneità di materia”. Dinanzi alle critiche sollevate dalle opposizioni, lo stesso Presidente ha tenuto a rimarcare che “la valutazione di inammissibilità degli emendamenti non



è stata effettuata **in ragione della loro congruenza o armonia rispetto al fine politico** del provvedimento, **ma solo sulla base della loro conformità all'oggetto** del provvedimento”. In ogni caso, sono così state **dichiarate inammissibili le proposte emendative** che interpretavano in senso ampio l'intervento sul procedimento elettorale del Presidente della Repubblica, proponendo modifiche all'art. 2 del testo in discussione, così da **condurre a una elezione popolare diretta del capo dello Stato** (così ad esempio gli emendamenti 2. 4. dei deputati Meloni ed altri o 2. 7. Iezzi ed altri).

Come si è detto, si tratta di una decisione in continuità con quanto già avvenuto in questa legislatura, e che prosegue – accelerandola – una tendenza già avviata in quella precedente. Tuttavia, se nella XVII tuttavia vi era stato [un ordine del giorno approvato dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato](#) in vista dell'adozione del testo base per la discussione (v. il [commento](#) allora prodotto), **ora la perimetrazione del dibattito è fatta dipendere solo dalla decisione della Presidenza di Commissione in sede di abbinamento** tra le diverse proposte di legge costituzionale presentate.

#### **Modifiche dei regolamenti parlamentari.**

Come si è [già anticipato](#), le due Giunte per il regolamento hanno disposto l'istituzione di comitati ristretti al loro interno, al fine di avviare in via informale il lavoro di elaborazione delle proposte di modifica dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Non sarà quindi possibile avere risultanze dei lavori all'interno di tali comitati ristretti finché questi non saranno condivisi nella Giunta plenaria (nonché quest'ultima pubblicherà i resoconti delle relative sedute).

Al momento, si è in condizione di sapere soltanto che il comitato ristretto costituito presso la Giunta per il regolamento della Camera si è [riunito](#) per 40 minuti il 22 ottobre, senza dettagli ulteriori sui temi trattati.



# I “seguiti” costituzionali alla riforma approvata passano in secondo piano

## Aggiornamento del 18 novembre 2020

Le due settimane trascorse non hanno portato novità dal punto di vista dell'avanzamento dei diversi disegni di legge costituzionale di completamento e “seguito” alla riduzione del numero dei parlamentari. La proposta di legge che era più avanti nell'*iter* procedurale, ossia quella relativa all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo al Senato, [non ha avuto sviluppi](#). Dopo il “rinvio a breve” disposto il 15 ottobre scorso, era stata inserita nel calendario di novembre, ipotizzando la sua discussione a partire da martedì 17. Tuttavia, le sedute di martedì 17 e mercoledì 18 sono state riservate allo svolgimento di atti di sindacato ispettivo e dunque bisognerà aspettare, con ogni probabilità, almeno la prossima settimana (quando tuttavia sarà iniziata in Commissione la discussione del disegno di legge di bilancio, che per altro quest'anno avrà una durata addirittura inferiore a quella per la conversione di un decreto-legge!).

Quanto alle altre proposte, si segnala l'avvenuta assegnazione (com'era ampiamente prevedibile, alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato) del [ddl 1960](#), di iniziativa del sen. Marcucci.

Per il resto, non solo non si registrano avanzamenti delle altre iniziative di “seguito” alla riduzione del numero dei parlamentari (es. nessuna nuova discussione della [proposta del deputato Fornaro](#), sulla elezione a base circoscrizionale del Senato e sul numero di delegati per l'elezione del capo dello Stato) e l'attenzione su questi temi sembra essere decisamente calata, preferendo addirittura l'approfondimento di disegni di legge costituzionale ulteriori e diversamente finalizzati.

Solo per fare alcuni esempi, sono stati inseriti in calendario della 1<sup>a</sup> Commissione proposte di revisione costituzionale tese a porre un “vincolo per il legislatore a seguito di referendum abrogativo” (per altro, intervenendo in maniera anomala, con un unico atto di rango costituzionale, modificando sia l'art. 75 Cost. che la disciplina attuativa posta dalla legge ordinaria n. 352 del 1970: [ddl. 852](#)), o concernenti la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze con il riconoscimento di una clausola di intervento statale anche in materie di competenza regionale, a tutela dell'interesse nazionale ([ddl. 1825](#)), o ancora finalizzate alla modifica del *quorum* previsto dall'art. 132 Cost., avvicinandone la *ratio* di calcolo a quello di cui all'art. 75 Cost. ([ddl. 1642](#)).



### **Modifiche dei regolamenti parlamentari.**

Come si è [già anticipato](#), le due Giunte per il regolamento hanno disposto l'istituzione di comitati ristretti al loro interno, al fine di avviare in via informale il lavoro di elaborazione delle proposte di modifica dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Non sarà quindi possibile avere risultanze dei lavori all'interno di tali comitati ristretti finché questi non saranno condivisi nella Giunta plenaria (nonché quest'ultima pubblicherà i resoconti delle relative sedute).

Si è in attesa di conoscere il resoconto della seduta della Giunta del regolamento del Senato del 10 novembre 2020, nella quale – a quanto si apprende alla luce di sedute successive dello stesso organo – è stato deliberato un parere che, in considerazione della situazione emergenziale, autorizza lo svolgimento di audizioni in modalità telematica presso le Commissioni del Senato e negli organi bicamerali presso i quali si applica il regolamento del Senato, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione, nonché del capo dell'Ufficio di segreteria. Analoga decisione era stata assunta dalla Giunta per il regolamento della Camera il 4 novembre precedente.



# Trasmesso alle Camere lo schema di decreto legislativo di rideterminazione dei collegi elettorali. Slitta ulteriormente il voto ai diciottenni al Senato

## Aggiornamento del 2 dicembre 2020

Con la presentazione del [disegno di legge di bilancio](#) (per altro, con grande ritardo rispetto alle tempistiche previste), l'attività della Camera dei deputati è pressoché monopolizzata dall'esame di questo, e non sono in programma attività di rilievo per quanto interessa a questo Osservatorio. Perfino il disegno di legge costituzionale relativo all'[elettorato attivo per il Senato](#) (già approvato in prima deliberazione e rinviato "a breve" nella seduta dello scorso 15 ottobre) non è stato inserito nel Calendario dell'Assemblea del mese di dicembre. Quindi, con ogni probabilità, non sarà riportato in discussione prima di gennaio 2021. Al Senato non sono previste attività di Assemblea nella settimana 30 novembre-4 dicembre, essendo stata questa riservata ai lavori delle Commissioni. L'attività della 1<sup>a</sup> Commissione è stata per gran parte incentrata sull'esame, ai sensi dell'art. 34, comma 1, del regolamento, dell'atto (non legislativo) relativo alle "modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito di un'emergenza dichiarata".

Nel frattempo, il Consiglio dei Ministri, nella [riunione del 25 novembre 2020](#), ha approvato lo [schema di decreto legislativo di rideterminazione dei collegi elettorali](#), sulla base della delega contenuta nella l. n. 51 del 2019. Lo schema è poi stato trasmesso alle Camere il giorno successivo, dal quale è iniziato a decorrere il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Il parere è previsto in forza del rinvio – operato dall'art. 3, comma 2, lett. a), n. 2), della l. n. 51 del 2019 – alle procedure già previste dall'art. 3, comma 4, della l. 165 del 2017. In sintesi, le Camere hanno a disposizione quindici giorni per l'espressione del parere (che dunque andranno a scadere il prossimo 11 dicembre), decorso infruttuosamente il quale il Governo potrebbe ugualmente procedere all'adozione del decreto legislativo. In caso invece di discostamento dal parere parlamentare, il Governo è tenuto all'invio – contestualmente alla pubblicazione del decreto – di una relazione contenente le motivazioni per cui non ha ritenuto di seguire il parere parlamentare.

La 1<sup>a</sup> Commissione del Senato [ha avviato l'esame già il 1° dicembre 2020](#), ipotizzando anche di concordare con il Governo una proroga informale del termine per l'espressione del proprio parere. La I Commissione della Camera prevede la discussione del tema nelle sedute del 2 e 3 dicembre.



### **Modifiche dei regolamenti parlamentari.**

Come si è [già anticipato](#), le due Giunte per il regolamento hanno disposto l'istituzione di comitati ristretti al loro interno, al fine di avviare in via informale il lavoro di elaborazione delle proposte di modifica dei regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. Non sarà quindi possibile avere risultanze dei lavori all'interno di tali comitati ristretti finché questi non saranno condivisi nella Giunta plenaria (nonché quest'ultima pubblicherà i resoconti delle relative sedute).

È stato finalmente pubblicato il [resoconto della seduta della Giunta del regolamento del Senato del 10 novembre 2020](#), dal quale emerge il diverso indirizzo adottato al Senato, rispetto alla Camera, quanto alla possibilità di svolgere attività parlamentare in modalità telematica.

Infatti, alla Camera, la Giunta per il regolamento della Camera ha autorizzato, nella seduta del 4 novembre, lo svolgimento di una serie ben più ampia di attività di Commissione, concernenti le sedute dedicate allo svolgimento di comunicazioni del Governo (art. 22, comma 3, del regolamento che, a differenza di quanto accade in Assemblea, non possono concludersi con la votazione su atti di indirizzo); lo svolgimento di atti di sindacato ispettivo; ogni altra seduta delle Commissioni (o di Comitati permanenti costituiti al suo interno) in sede formale nella quale sia previsto esclusivamente lo svolgimento di una discussione e non siano previste votazioni.

Al contrario, nelle Commissioni del Senato e nelle Commissioni bicamerali per le quali trova applicazione il Regolamento del Senato potranno svolgersi in modalità telematica solo audizioni, ferma restando la presenza in sede almeno del Presidente o del Vice Presidente della Commissione, nonché del capo dell'Ufficio di segreteria.

Nello stesso resoconto non risultano invece avanzamenti dei lavori del comitato ristretto sulle proposte di modifica del regolamento conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari.



# Espressi i pareri sullo schema di decreto legislativo di rideterminazione dei collegi elettorali

## Aggiornamento del 16 dicembre 2020

### **I relatori annunciano “tempi estremamente rapidi” per la presentazione delle proposte di riforma del regolamento del Senato**

Il 10 dicembre 2020 – quindi in linea con il termine previsto per il giorno successivo – le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento hanno espresso il proprio parere sullo [schema di decreto legislativo di rideterminazione dei collegi elettorali](#), di cui alla delega contenuta nella l. n. 51 del 2019. Entrambi i pareri sono positivi, pur recando una identica osservazione. Il [parere della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato](#) contiene inoltre una raccomandazione.

L'osservazione – comune a entrambi i pareri, ma maggiormente dettagliata nel parere del Senato rispetto a [quello della Camera](#) – ha riguardato la opportunità di rideterminare i collegi plurinominali per la Camera della Circoscrizione Lazio-01, con l'obiettivo di rendere maggiormente omogenei i territori interessati sul piano socio-economico e infrastrutturale, privilegiando questi elementi rispetto a un più pieno rispetto della parità nella consistenza numerica delle popolazioni interessate.

La raccomandazione contenuta nel solo parere della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato era invece rivolta a una più attenta considerazione circa l'accesso alla rappresentanza dei cittadini espressione della minoranza linguistica slovena.

In ogni caso, come è noto, il parere non ha natura vincolante. Non recando condizioni, il Governo potrebbe comunque procedere all'adozione del testo già trasmesso, senza nemmeno essere tenuto alla predisposizione della relazione contenente le motivazioni per cui non ha ritenuto di seguire il parere parlamentare.

### **Modifiche dei regolamenti parlamentari.**

Nella [seduta della Giunta per il regolamento del Senato del 2 dicembre 2020](#), il cui resoconto è stato reso disponibile nei giorni scorsi, il Presidente del Senato ha comunicato di aver nominato i senn. Calderoli (Lega) e Perilli (M5S) come relatori per le modifiche regolamentari da porre in essere in seguito alla riduzione del numero dei parlamentari. Questi hanno tra l'altro assunto l'impegno di presentare una



proposta complessiva, almeno sulle questioni più urgenti “in tempi estremamente rapidi”, così da poter ipotizzare una conclusione del lavoro – tenendo presente anche l’attività parallela sulla rideterminazione dei collegi elettorali – entro il mese di gennaio 2021.



# In attesa degli sviluppi della crisi di governo, il sistema elettorale sarebbe comunque operativo

## Aggiornamento del 3 febbraio 2021

La tumultuosa evoluzione della situazione politica ha evidentemente spostato in secondo piano le prospettive di riforme istituzionali a “seguito” della riduzione del numero dei parlamentari.

Invero, i diversi progetti di legge costituzionale in discussione (vertenti, tra l’altro, sull’abbassamento dell’età per l’elettorato attivo al Senato, sul collegio elettorale del Presidente della Repubblica, sull’eliminazione del riferimento dell’elezione “a base regionale” del Senato) avevano già visto significativi rallentamenti in autunno, rappresentando uno dei primi punti di frizione tra Italia Viva e il resto dei partiti della maggioranza (furono proprio le resistenze di Italia Viva a condurre il Presidente della Camera a rinviare “a breve” il voto in Assemblea sulla seconda deliberazione del ddl cost. sul voto ai diciottenni al Senato). L’inizio della sessione di bilancio, specie alla luce della sua concentrazione in pochissime settimane, ha successivamente assorbito completamente l’attenzione delle forze politiche, che hanno appunto rimandato all’inizio del nuovo anno gli ulteriori dossier aperti.

Il sopraggiungere della crisi di governo ha, da ultimo, congelato del tutto ogni discorso sulle riforme istituzionali, anche alla luce della grande incertezza sui possibili esiti, come confermato dal fallimento del mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera, nonché dalla prospettiva – non ancora del tutto accantonata - di elezioni anticipate.

Proprio a proposito di queste ultime, deve registrarsi l’avvenuta rideterminazione dei collegi elettorali alla luce della nuova numerosità delle Camere: con il decreto legislativo n. 177 del 2020 è stato dato seguito, infatti, alla delega contenuta nella legge n. 51 del 2019, attivatasi all’indomani della promulgazione della legge di revisione costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Si tratta dell’adempimento minimo necessario per assicurare la funzionalità del meccanismo elettorale anche con i nuovi numeri dei componenti delle Camere, che troveranno applicazione con la prossima legislatura. In pratica, la legge n. 51 del 2019 – seppure con qualche non trascurabile distorsione derivante dalla sensibile differenza nei numeri assoluti – aveva operato un “adeguamento anticipato” del meccanismo elettorale previsto dalla legge n. 165 del 2017 (c.d. *Rosatellum-bis*) a una eventuale modifica del numero dei parlamentari. A seguito del referendum del 20 e 21 settembre 2020, era tuttavia indispensabile una rideterminazione dei collegi



elettorali, evidentemente ampliandone l'estensione territoriale, con non poche incognite circa i territori da accorpare tra loro.

L'esito di questa operazione è reso nelle Tabelle allegate al decreto che – per ciascun ramo del Parlamento – individuano i collegi uninominali ([Camera](#) e [Senato](#)) e plurinominali ([Camera](#) e [Senato](#)), recependo per altro i pareri parlamentari già evidenziati in questo Osservatorio.



# In attesa delle mosse del nuovo Governo, Calderoli presenta una prima iniziativa di modifica regolamentare per adeguarsi alla riduzione del numero dei parlamentari

## Aggiornamento del 17 febbraio 2021

La crisi del Governo Conte II e il lungo percorso che ha portato al Governo Draghi hanno ulteriormente accantonato il discorso sulle prospettive “seguiti” alla legge costituzionale n. 1 del 2020. Sicuramente, la conferma nello stesso incarico del Ministro per i rapporti con il Parlamento del precedente esecutivo, nella persona di Federico D’Incà, è la premessa per una qualche continuità su questi temi, ma tale prospettiva andrà verificata in concreto, specie alla luce della definizione dell’allocazione delle funzioni in materia di riforme istituzionali: al momento si è in attesa del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che determini il conferimento della delega di funzioni; alla luce di questo sarà chiaro se rimarranno uniti sotto la guida politica del Ministro D’Incà sia il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, sia il Dipartimento per le riforme istituzionali.

Per il resto, sul versante delle modifiche dei regolamenti parlamentari, si registra la presentazione, da parte del sen. Calderoli, di una proposta di modifica del regolamento ([Doc. II, n. 6, XVIII leg.](#)), tesa a un minimo adeguamento delle disposizioni del regolamento del Senato nella prospettiva della riduzione del numero dei senatori.

Con effetto dalla prossima legislatura, si propone di modificare una serie di disposizioni del regolamento, in particolare in relazione all’accesso a una serie di strumenti procedurali, alla costituzione dei Gruppi parlamentari (la cui soglia minima di componenti è portata a sette senatori), alla formazione delle Commissioni permanenti. In generale, le modifiche proposte sono tutte sostitutive di soglie numeriche e *quorum*, riducendole di un 30-40%, così da riflettere la riduzione dei numeri assoluti dei componenti dell’Assemblea. Inoltre, vengono aumentati in maniera corrispondente i limiti all’accesso a determinati strumenti procedurali per il singolo senatore (es. il numero di interpellanze e mozioni con procedimento abbreviato che ciascun senatore può sottoscrivere in un anno).



Si procede infine alla riorganizzazione delle Commissioni permanenti, operando alcuni accorpamenti (anche significativi, tanto da giungere a commissioni che si occupano, insieme, di: Affari esteri e difesa; Economia e finanze).



# Ancora nessuna novità sul fronte delle riforme istituzionali

## Aggiornamento del 3 marzo 2021

I nuovi calendari dei lavori di Assemblea, sia alla Camera, sia al Senato, non contemplano alcuno dei progetti di legge di revisione costituzionale attualmente *in itinere*. Neanche per l'[A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#) concernente l'elettorato attivo per il Senato, già approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del Parlamento, si prevedono nuovi avanzamenti nel mese di marzo.

Anche nelle Commissioni affari costituzionali non si prevedono novità. La 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha inserito all'ordine del giorno il ddl cost. 83, di modifica dell'art. 9 Cost., al fine di inserire tra i principi fondamentali della Costituzione un riconoscimento della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Non sono invece state riproposte per il futuro più immediato ulteriori iniziative di “seguito” e completamento della riduzione del numero dei parlamentari.



# Le premesse per una ripartenza?

**Aggiornamento del 17 marzo 2021**

Nelle ultime settimane non risultano essere stati fatti passi avanti negli *itinerari* procedurali dei progetti di legge costituzionale di “seguito” alla riduzione del numero dei parlamentari. Tuttavia, alcuni elementi di contesto potrebbero agevolare una ripresa della discussione, su questi temi, nel prossimo futuro.

Anzitutto si è finalmente sciolto il nodo dell’allocazione, all’interno della compagine governativa, della delega in materia di riforme istituzionali, che nel precedente governo era stata conferita al Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico d’Incà. Quest’ultimo è stato confermato nell’incarico e il 12 marzo scorso è stato adottato (ma non ancora pubblicato) il dPCM di conferimento di funzioni, che gli rinnova la delega in materie di riforme. Si pongono così le premesse per una continuità con la guida politica sul tema, pur nella profonda differenza nella composizione della coalizione a supporto dell’esecutivo e nell’ampiezza della sua base parlamentare.

In secondo luogo, l’avvicendamento cui si è assistito nella segreteria del Partito democratico ha offerto alcuni spunti di interesse, a partire dai riferimenti effettuati dal nuovo Segretario, Enrico Letta, nel corso del suo [discorso del 14 marzo alla Direzione nazionale del Partito](#) precedente alla sua elezione da parte dei delegati. Per i temi che qui interessano, è utile segnalare l’annuncio di una iniziativa al fine di “combattere il trasformismo parlamentare” (ma senza modificare l’art. 67 Cost.), nonché l’impegno ad agire al fine di introdurre meccanismi di sfiducia costruttiva, una nuova legge elettorale, una legge di attuazione dell’art. 49 Cost. Inoltre, grande risonanza mediatica ha avuto l’ulteriore impegno a sostenere la proposta di abbassamento dell’elettorato attivo a 16 anni (della quale andrà compreso l’eventuale intreccio con la proposta, già approvata in prima deliberazione da entrambe le Camere di abbassare a 18 anni l’elettorato attivo per il Senato). Si attende dunque la formalizzazione di proposte concrete su questi ambiti.



# Aggiornamenti dalla Camera dei deputati: la riforma regolamentare arriverà in Giunta a maggio

## Aggiornamento del 31 marzo 2021

Il mese di marzo ha recato poche novità, ma potenzialmente significative, nei “seguiti” alla revisione costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Si è detto dei chiarimenti circa l'imputazione in capo al Ministro per i rapporti con il Parlamento, Federico d'Incà della delega in materia di riforma istituzionali, come pure dell'impulso dato sul tema dall'insediamento del nuovo Segretario del Partito Democratico, Enrico Letta.

Sul piano delle iniziative di revisione costituzionale, tuttavia, ancora non si vedono novità rilevanti. Anzi, nella programmazione delle Assemblee il tema delle riforme risulta del tutto assente e in quella delle Commissioni Affari costituzionali la (poca) attenzione riservata ai disegni di legge costituzionale è rivolta a temi ulteriori, quali: il vincolo derivante dal pronunciamento popolare con referendum abrogativo ([A.S. 852](#)); ordinamento e poteri di Roma Capitale ([A.C. 1854](#)).

Elementi più concreti possono invece essere colti in relazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari. A seguito di una modifica della composizione del Comitato ristretto formato in seno alla Giunta del regolamento della Camera dei deputati (conseguente alla nomina della deputata Mancina a sottosegretaria al Ministero della Giustizia), si è avuto conto di un aggiornamento dei suoi relatori, che risultano a ora essere: Simone Baldelli (FI), Davide Crippa (M5S, subentrato alla stessa Mancina), Emanuele Fiano (PD), Tommaso Foti (FdI) e Igor Giancarlo Iezzi (Lega).

Nella seduta del 10 marzo 2021 il Presidente Fico ha sollecitato il Comitato ristretto a riferire alla Giunta sull'avanzamento dei propri lavori, ricordando l'impegno a operare periodicamente in tal senso, assunto in occasione della precedente seduta del 15 ottobre 2020. Inoltre, anche a seguito della proposta presentata dal sen. Calderoli al Senato, ha invitato i relatori a prendere gli opportuni contatti con la Giunta dell'altro ramo del Parlamento. Ne è scaturita un'ampia discussione nella quale i membri della Giunta (e in particolare i relatori del Comitato ristretto) hanno manifestato, da un lato, l'intenzione di portare in Giunta i primi risultati del loro confronto entro il mese di maggio e, dall'altro, un orientamento



assolutamente prevalente circa la limitazione dell'intervento riformatore ai soli profili necessari ad assicurare il funzionamento della Camera in vista della riduzione del numero dei componenti nella prossima legislatura. Il Presidente, in ogni caso, ha ribadito come nulla vieti anche una riflessione più complessiva sul regolamento, potendo la Giunta (e il Comitato ristretto) immaginare di intervenire su di esso al di là degli adeguamenti conseguenti alla revisione costituzionale già in questa legislatura.



# Di nuovo in calendario il voto al Senato ai diciottenni

**Aggiornamento del 14 aprile 2021**

È stato pubblicato il [DPCM 15 marzo 2021](#) di conferimento di funzioni al Ministro per i rapporti con il Parlamento D'Incà, che – come anticipato – conferma in capo allo stesso Ministro anche la delega in materia di riforme istituzionali. Sul punto, il testo è pressoché identico a quello della [delega conferita allo stesso D'Incà in occasione del precedente Governo Conte II](#), salvo qualche piccola variazione che merita di essere approfondita.

Nella delega precedente si leggeva che al Ministro per i rapporti con il Parlamento fosse delegato l'esercizio delle “funzioni di indirizzo, di coordinamento, di vigilanza, di verifica, di promozione e attuazione di iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alle riforme istituzionali, anche costituzionali, *e alle riforme elettorali*”. In quella recata dal nuovo DPCM, invece, l'ultimo passaggio è reso come segue: “nonché ogni altra funzione attribuita al Presidente del Consiglio dei ministri relativamente alle riforme istituzionali, anche costituzionali, *e le funzioni a questo attribuite in materia elettorale*”.

Il cambio di formulazione sembra servire un duplice scopo. Per un primo profilo, contribuisce a fugare dubbi di sovrapposizioni con le competenze in materia elettorale del Ministero dell'Interno (esplicitando ulteriormente che la delega si riferisce esclusivamente a funzioni attribuite al Presidente del Consiglio e non al Governo o ad altri suoi componenti). In secondo luogo, e con un rilievo politico ancora maggiore, permette di chiarire che non esista in capo al Presidente del Consiglio (o, in generale, al Governo) una funzione in relazione alle “*riforme elettorali*”, lasciando anzitutto al Parlamento l'iniziativa in tale ambito, e limitando dunque al Governo (nonché al Presidente del Consiglio e, per sua delega, al Ministro in questione) la competenza a seguire i lavori parlamentari in materia.

Venendo poi all'avanzamento degli *itinerari* di discussione dei progetti di modifica costituzionale connessi alla riduzione del numero dei parlamentari, sono rinvenibili interessanti novità, che verrebbero a verificarsi anche a breve. Negli strumenti di programmazione dei lavori della Camera dei deputati sono



stati infatti inseriti, per le prossime settimane, alcuni disegni di legge costituzionale che da tempo erano rimasti sospesi in attesa di sviluppi.

In particolare, il [calendario dei lavori n. 28](#) (12-30 aprile 2021) prevede – già nella giornata del 20 aprile – la discussione in Assemblea del disegno di legge costituzionale relativo all’elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)), per il quale si è già positivamente conclusa la prima deliberazione *ex art.* 138 Cost. Come è noto, il testo era già stato calendarizzato per lo scorso mese di ottobre, ma le successive frizioni all’interno della maggioranza di governo di allora condussero a un “rinvio a breve”, trasformatosi poi nei fatti di un sostanziale accantonamento dell’iniziativa.

Inoltre, nel programma dei lavori di Assemblea è stata ipotizzata per il mese di giugno la discussione dell’[A.C. 2238](#), in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica, il cui iter è in corso in I Commissione (ed è fermo anch’esso dal mese di ottobre)

Al Senato, invece, vi sono segnali anche di ripresa del dibattito sui “seguiti” regolamentari alla riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Successivamente alla [proposta Calderoli](#), già segnalata in questa sede, risulta presentata una ulteriore iniziativa di modifica dei regolamenti parlamentari in tal senso, da parte del sen. Zanda, il cui testo è attualmente in revisione e sarà disponibile nei prossimi giorni ([Doc. II, n. 7](#)).



# PNRR e questione di fiducia fanno slittare ancora il voto ai diciotteni al Senato

**Aggiornamento del 28 aprile 2021**

Nonostante il disegno di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)) fosse stato inserito nel calendario dell'Assemblea della Camera per il mese di aprile, l'intera settimana iniziata lunedì 20 è trascorsa infruttuosamente e anche in quella corrente non vi sono stati sviluppi.

Sicuramente hanno influito, da una parte, il sopravvenuto inserimento della discussione a seguito delle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista della trasmissione alla Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 18 del regolamento RRF (UE) 2021/24 e, dall'altra, la posizione – per la prima volta alla Camera da parte del Governo Draghi – di una questione di fiducia posta nel procedimento di conversione di un decreto-legge (il n. 25/2021, recante disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021).

Tuttavia, sembra che i pur nuovi equilibri del Governo Draghi non abbiano condotto (ancora?) al superamento delle divisioni sul punto, evidenziando la mancanza di accordo politico su un tema che, almeno in prima deliberazione, aveva ottenuto riscontri trasversali e pressoché unanimi tra le forze politiche.

Per il resto, non si segnalano avanzamenti di alcun tipo negli *itinerari* delle ulteriori proposte di modifica costituzionale, né nei lavori delle Giunte per il regolamento per quanto attiene alle riforme dei regolamenti parlamentari.

Anche la proposta di modifica del regolamento del Senato del Sen. Zanda ([Doc. II, n. 7](#)), già segnalata in precedenza in questo Osservatorio, risulta ancora indisponibile. Dal titolo se ne può desumere un perimetro ampio (riferendosi agli articoli che disciplinano la formazione dei gruppi parlamentari e il loro regolamento interno, il Consiglio di Presidenza del Senato, le Giunte e l'articolazione delle Commissioni, la programmazione dei lavori, l'organizzazione della discussione e del procedimento legislativo, la verifica dei poteri, la funzione di controllo), ma per valutarne il taglio e i contenuti bisognerà attendere la pubblicazione del testo integrale.



# Publicata la proposta Zanda di modifica del regolamento del Senato

## Aggiornamento del 12 maggio 2021

Prosegue il “balletto” della calendarizzazione della seconda deliberazione *ex art.* 138 Cost. del disegno di legge costituzionale relativo all’abbassamento dell’età per l’elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)). Dopo il “rinvio a breve termine” di ottobre 2020, e una nuova calendarizzazione ad aprile (alla quale non è stato dato seguito), l’agenda dei lavori di maggio della Camera dei deputati ripropone per la settimana 17-21 maggio un nuovo inserimento tra gli argomenti del calendario di Assemblea, con inizio nella giornata di martedì 18. Al momento non è possibile prevedere se la decisione assunta in sede di programmazione dei lavori sarà rispettata, ma per ora le convocazioni hanno rispettato il calendario e solo una (nuova) mancanza di volontà politica sul punto potrebbe condurre a una nuova modifica del calendario (o, più difficilmente, a un ulteriore ed esplicito “rinvio a breve termine” *ex art.* 99, comma 2, del regolamento). Giova ricordare che proprio ai sensi dell’ultima disposizione citata, in sede di seconda deliberazione, sui disegni di legge costituzionale “non sono ammesse la questione pregiudiziale e quella sospensiva” e, ai sensi dei commi successivi, “dopo la discussione sulle linee generali si passa alla votazione finale del progetto di legge senza procedere alla discussione degli articoli”, e che “non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme”.

Sul fronte delle modifiche regolamentari, è stata pubblicata la proposta del sen. Zanda ([Doc. II, n. 7](#)) che – sin dall’*incipit* della relazione illustrativa – si propone di “contribuire ai lavori che la Giunta per il Regolamento del Senato ha già avviato per adeguare il Regolamento medesimo alle esigenze di un’Assemblea dimensioni consistentemente ridotte”.

Rispetto all’ulteriore testo già presentato in precedenza dal sen. Calderoli ([Doc. II, n. 6](#)), la proposta Zanda sembra offrire un contributo un minimo più approfondito rispetto al mero adeguamento delle soglie numeriche e dei requisiti quantitativi, a seconda dei casi in relazione alla formazione dei gruppi, all’attivazione di poteri procedurali etc., oltre che alla razionalizzazione – con significativi accorpamenti – delle Commissioni permanenti.

Oltre a questi contenuti, per ampia parte presenti e definiti in maniera non dissimile dal testo Calderoli, la proposta Zanda si arricchisce per alcune innovazioni ulteriori. Tra gli altri, si segnalano per particolare



significatività: l’inserimento di una nuova formulazione dell’art. 55 del regolamento, contenente una proposta di voto “a data certa” al fine di garantire una maggiore efficienza del procedimento legislativo (art. 13 della proposta); l’istituzione di un “Comitato per la normazione” (in qualche modo analogo al quasi omonimo comitato presente alla Camera) (art. 7 della proposta, introduttivo di un nuovo art. 20-*bis* del regolamento); la previsione di meccanismi di controllo dei contenuti dell’oggetto su cui è posta la questione di fiducia nel procedimento legislativo, specie in relazione alle conseguenze finanziarie dei maxi-emendamenti innovativi rispetto al testo licenziato alla Commissione referente (art. 25 della proposta, modificativo dell’art. 161 del regolamento).



# Anche alla Camera una prima proposta di modifica regolamentare conseguente alla riduzione del numero dei parlamentari

## Aggiornamento del 26 maggio 2021

Come era prevedibile, è andata nuovamente a vuoto la calendarizzazione della seconda deliberazione *ex art. 138 Cost.* del disegno di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)). Né nella settimana del 17-21 maggio, né successivamente, si è giunti alla discussione del punto all'ordine del giorno, palesando ormai in maniera evidente la mancanza di volontà politica di procedere con l'approvazione in seconda deliberazione.

Nella parte antimeridiana della seduta del 26 maggio 2021, esauriti i primi due punti all'ordine del giorno, proprio al momento in cui si sarebbe dovuti procedere alla discussione del ddl cost. sull'elettorato attivo per il Senato, è stata richiesta una inversione dell'ordine del giorno di seduta (da parte del deputato Fiano, Pd). È intervenuto in senso contrario il deputato Galantino (Fdi), senza tuttavia nemmeno accennare al merito del provvedimento che sarebbe risultato accantonato. La Camera ha approvato l'inversione dell'ordine del giorno con 331 voti di differenza.

La seduta proseguirà nel pomeriggio, ma quanto avvenuto sembra confermare l'assoluta mancanza di accordo politico sulla prosecuzione dell'*iter* del testo, benché questo fosse stato approvato in prima deliberazione con una larga maggioranza.

Sul fronte delle modifiche regolamentari, invece, finalmente qualcosa comincia a muoversi anche alla Camera.

Mentre al Senato erano già state avanzate due proposte organiche (una più minimale, a firma di Calderoli e una più ampia e non limitata all'adeguamento quantitativo delle soglie numeriche, a firma Zanda), alla Camera finora le riflessioni sull'adeguamento del regolamento alla riduzione del numero dei deputati non avevano avuto concretizzazioni in proposte formali.

Negli ultimi giorni, invece, si è avuto il deposito di una prima iniziativa parlamentare in tal senso, a firma del deputato Baldelli (Fi) ([Doc. II, n. 19](#)). Questa è invero ancor più essenziale del testo presentato da Calderoli al Senato: si limita al solo adeguamento delle soglie numeriche e dei quorum procedurali previsti da numeri assoluti, senza nemmeno accennare (rinviando esplicitamente, in sede di relazione illustrativa,



al confronto da effettuarsi in seno alla Giunta per il regolamento) al ripensamento del numero delle Commissioni permanenti o alla distribuzione delle competenze tra queste. Tuttavia, al contrario del testo Calderoli ha il merito (con esplicita menzione nella relazione) di non intervenire a modificare disposizioni per le quali la evoluzione interpretativa avesse ormai evidenziato una completa desuetudine: disposizioni simili sono invece oggetto di proposte di modifica nel testo presentato al Senato, con il rischio di ingenerare dubbi interpretativi, visto che sarebbe assai difficile ritenere ancora desuete (e quindi non applicabili) disposizioni oggetto di un nuovo intervento di modifica puntuale.



# Al Senato si va avanti solo sulle componenti politiche del Gruppo misto

## Aggiornamento del 9 giugno 2021

Il disegno di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)) resta ormai inserito costantemente non soltanto nel calendario dell'Assemblea della Camera, ma anche in ciascun ordine del giorno di seduta ove siano previste votazioni. Tuttavia, l'assenza di accordo politico generale continua a far sì che esso sia sistematicamente accantonato, lasciando indefinitamente in sospeso il voto relativo alla seconda deliberazione *ex art. 138 Cost.*

Nella Giunta per il regolamento del Senato si sono avute due sedute, il 5 e l'11 maggio 2021, incentrate sul riconoscimento della possibilità di costituire componenti politiche all'interno del Gruppo misto. L'esigenza, tutta politica, emersa anche alla luce della elevata "mobilità parlamentare" della XVIII legislatura, appare in realtà dissonante rispetto alle finalità (o, forse, agli auspici) della riforma regolamentare del 2017 relativamente alle modalità di costituzione dei gruppi parlamentari. La rigidità di quegli intendimenti (e le incertezze nella formulazione adottata) avevano già da tempo permesso la nascita di un gruppo parlamentare corrispondente a soggetti politici inesistenti al momento del voto e per il quale è stata ritenuta sufficiente l'adesione di un soggetto depositario del simbolo e del nome di un partito diverso, indicato nel nome del nuovo gruppo (ci si riferisce, ovviamente, alla più che controversa nascita del gruppo di Italia Viva-PSI, grazie all'adesione del senatore Nencini, benché la sua elezione fosse avvenuta notoriamente non grazie alla sua candidatura con il predetto simbolo del PSI, ma nella parte maggioritaria).

Ad ogni buon conto, la Giunta per il regolamento del Senato continua a non affrontare espressamente il tema delle modifiche regolamentari a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari da novembre 2020. Negli ultimi mesi (tra dicembre 2020 e maggio 2021) si è riunita 5 volte, unicamente per affrontare il tema delle componenti politiche del Gruppo misto, concludendo nella seduta dell'11 maggio 2021 (il cui resoconto è stato diffuso con il consueto ritardo di alcune settimane) con l'approvazione di un parere che ne permette la costituzione.



Il paradosso è che, nel momento in cui si approvava detto parere, in Giunta è stata sollevata la questione per cui l'aver disciplinato (ancorché con l'anomalo, ma sempre più ricorrente, strumento del parere di Giunta, e non con la formale modifica del regolamento) la costituzione delle componenti politiche interne al Gruppo misto potrebbe rivelarsi problematico in vista della riduzione del numero dei senatori a partire dalla prossima legislatura.

La questione è stata rinviata, nuovamente, affidando ai senatori Calderoli e Santangelo, relatori per l'esame delle modifiche conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, l'incarico di affrontare "anche" il tema delle componenti politiche.



# L'elettorato attivo al Senato attende l'ultimo voto in Parlamento (ma sarà possibile richiedere il referendum)

## Aggiornamento del 23 giugno 2021

Dopo una lunga attesa e numerose calendarizzazioni “a vuoto”, lo scorso 9 giugno 2021 è stato approvato dall'Assemblea della Camera il disegno di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo per il Senato ([A.C. 1511-1647-1826-1873-B](#)), che è stato trasmesso al Senato (ove assumerà il numero d'ordine [A.S. 1440-B](#)) per completare la seconda deliberazione *ex art.* 138 Cost.

Alla Camera l'approvazione in seconda deliberazione è avvenuta con una maggioranza superiore a quella assoluta, ma inferiore a quella dei due terzi (405 voti favorevoli e 5 contrari, a fronte dei 420 necessari per raggiungere la soglia dei due terzi dei componenti dell'Assemblea). Di conseguenza, quale che sarà la maggioranza con cui il Senato approverà la modifica (sempre che questo avvenga...), sarà possibile richiedere il referendum costituzionale, analogamente a quanto avvenuto, da ultimo, in relazione alla riduzione del numero dei parlamentari.

Il giudizio su una simile conclusione non è agevole. Da un lato, si potrebbe comunque accogliere favorevolmente l'esito dell'esame presso la Camera dei deputati, che del resto aveva proceduto con ripetuti rinvii “a breve” sin dall'autunno scorso. Dall'altro, la fretta nel giungere al voto, facendo mancare per poche unità la soglia dei due terzi appare per più profili discutibile: aver lasciato aperta la porta per la richiesta referendaria ben potrebbe suggerire al Senato di rinviare l'esame del testo, al fine magari di condurre ad approvazione altre modifiche della Costituzione e così svolgere le relative consultazioni referendarie in un'unica data.



# Già in calendario la conclusione dell'*iter* sull'elettorato attivo al Senato. Il PD presenta, alla Camera, la sua proposta organica di riforma regolamentare.

## Aggiornamento del 7 luglio 2021

Dopo che la Camera dei deputati aveva approvato, a maggioranza assoluta, il disegno di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo del Senato ([A.S. 1440-B](#)), quest'ultimo ne ha avviato celermente l'esame, deliberando [in una sola seduta e all'unanimità](#), il mandato al relatore per l'esame in Assemblea.

Considerando che la prima deliberazione del Senato sullo stesso testo si era avuta nel settembre 2020, non vi sono ostacoli per un voto a breve anche da parte dell'Assemblea. La discussione è stata inserita in calendario già per questa settimana e potrebbe quindi giungere nella giornata del 7 luglio, o immediatamente a seguire.

A seguito del voto si chiuderebbe quindi la seconda deliberazione *ex art.* 138 Cost. Vista la maggioranza raggiunta alla Camera, anche se l'approvazione da parte del Senato superasse i due terzi dei suoi componenti (e, ovviamente, sempre che si raggiunga la maggioranza assoluta), sarà possibile richiedere il referendum costituzionale. Una volta che l'Assemblea del Senato approvasse il testo, questo verrebbe pubblicato in Gazzetta Ufficiale così da far decorrere il termine dei tre mesi previsto dall'art. 138, secondo comma Cost. (e ulteriormente specificato dagli artt. 3 e 4, l. 352/1970), per la richiesta di referendum costituzionale. Qualora nell'arco di tempo indicato non arrivasse alcuna richiesta in tal senso, il Presidente della Repubblica potrà procedere alla promulgazione (art. 5, l. 352/1970), a cui seguirà la pubblicazione e l'entrata in vigore della revisione dell'art. 58 Cost., che amplia l'elettorato attivo per il Senato ai cittadini di età compresa tra 18 e 25 anni.

Sul fronte delle modifiche regolamentari, mentre le Giunte continuano a non riunirsi da tempo (al Senato l'ultima seduta è stata l'11 maggio, alla Camera addirittura a marzo), il Partito democratico ha presentato una sua proposta organica di modifica del regolamento della Camera ([A.C., Doc. II, n. 22](#)). Si tratta di un testo di certo più innovativo di quelli finora avanzati, sia rispetto alla proposta Baldelli nello stesso ramo del Parlamento, sia rispetto alle iniziative di Calderoli e Zanda, al Senato.



Più che altro, la proposta – a prima firma Giorgis – prende spunto dalla prospettiva di riduzione del numero dei deputati (intervenendo su *quorum* quantitativi e assetto delle Commissioni permanenti), ma si occupa anche di tutta una serie di istituti e procedure che nel periodo più recente hanno mostrato limiti applicativi, in coerenza con lo spirito dell’art. 16 del regolamento che inquadra il ruolo della Giunta nel proporre quelle modifiche del regolamento “che la esperienza dimostri necessarie”. In via di estrema sintesi, si possono menzionare alcune impressioni, a primissima lettura, dei contenuti principali:

- la riduzione dei *quorum* quantitativi non è lineare, ma diversificata per ambiti di attività, con l’intento di modulare in maniera differenziata l’accesso a istituti e procedure che richiedono il concorso di più deputati;
- l’innovazione strutturale potenzialmente più impattante è il superamento della necessità che ciascun deputato faccia parte di un gruppo parlamentare, creando anche alla Camera lo **status di deputato non iscritto**, pensato soprattutto come “sanzione” per la mobilità parlamentare nel corso della legislatura (v. le modifiche proposte agli artt. 14 e 15);
- quanto alle innovazioni procedurali, il testo incorpora i contenuti di una ulteriore proposta di modifica regolamentare precedentemente presentata dal deputato Ceccanti, circa l’inserimento di un **voto a data certa** per un provvedimento indicato dal Governo per ciascun mese di lavori (è interessante che dal novero dei provvedimenti su cui attivare tale meccanismo sono esplicitamente esclusi quelli su cui è richiedibile il voto segreto) (art. 69-*bis*, come in ipotesi introdotto);
- viene poi **drasticamente riscritta la disciplina di esame della questione di fiducia** (v. la modifica proposta all’art. 116), anche attraverso l’inserimento di una clausola di inammissibilità di emendamenti modificativi di più articoli (modifica proposta all’art. 89, primo comma). In particolare, si ipotizza che la questione di fiducia possa essere adoprata solo per il mantenimento del testo della Commissione, oppure per l’approvazione di modifiche incidenti su un solo articolo. È una proposta interessante, che offrirebbe alla Presidenza di Assemblea appigli utili per evitare le degenerazioni peggiori del fenomeno alle quali si è assistiti negli ultimi anni. Tra l’altro, viene razionalizzata la procedura di votazione, anche superando le lungaggini derivanti dalla discussione degli emendamenti precedentemente presentati e degli ordini del giorno (comportando così il superamento di uno degli aspetti conseguenti al c.d. “lodo Iotti”, vigente da tempo presso la Camera).
- Infine, viene proposta l’esplicita abrogazione dell’art. 154, comma 2, del regolamento, ponendo fine alla convenzione interpretativa che ne era conseguita circa l’impossibilità di **contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge**.



# Il voto ai diciottenni pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

## Aggiornamento del 21 luglio 2021

Lo scorso 8 luglio 2021 l'assemblea del Senato ha approvato in seconda deliberazione, concludendo la fase parlamentare di approvazione, il testo di legge costituzionale per l'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo al Senato. Come alla Camera, l'approvazione è avvenuta a maggioranza assoluta, con 178 voti, favorevoli, 15 contrari e astenuti.

Il testo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 13 luglio 2021, facendo così decorrere il termine dei tre mesi per la eventuale richiesta di referendum costituzionale.

Sul fronte delle modifiche regolamentari, gli avanzamenti continuano a esserci, seppure sempre sotto traccia. Alla Camera si è avuta una riunione del Comitato ristretto per le modifiche regolamentari lo scorso 7 luglio, senza che tuttavia sia possibile conoscerne i contenuti oltre alla durata (poco più di un'ora). Al Senato, invece, si è avuta la presentazione della [proposta di modifica del regolamento del gruppo PD, a prima firma del sen. Parrini](#). Per ampi tratti richiama i contenuti della analoga proposta presentata alla Camera dallo stesso gruppo, a prima firma del deputato (e costituzionalista) Giorgis, già segnalata in questo Osservatorio.

È stata infine solo annunciata, ma non ancora pubblicata, la [proposta avanzata dal sen. Santangelo](#), che insieme al sen. Calderoli (già autore della prima proposta di modifica regolamentare presentata mesi fa) è relatore per le modifiche da apportare al regolamento in conseguenza della riduzione del numero dei parlamentari.



# Pubblicata la proposta di modifica del regolamento del senato del sen. Santangelo.

## Aggiornamento del 15 settembre 2021

Nel corso dell'estate è stato pubblicato il testo di una nuova proposta di modifica del regolamento del Senato ([Doc. II, n. 10](#)), di particolare interesse in quanto promossa da uno dei relatori nominati in seno alla Giunta per il regolamento: il sen. Santangelo (M5S). L'altro relatore, il sen. Calderoli (Lega), aveva già depositato la propria proposta diversi mesi fa, già oggetto di segnalazione in questo Osservatorio (v. l'aggiornamento del 17 febbraio 2021).

La proposta Santangelo differisce sensibilmente da quella Calderoli, che era piuttosto limitata a un mero adeguamento numerico dei *quorum* e delle soglie numeriche previste dal regolamento vigente (interventi che sono comunque contemplati nella proposta).

Per le tematiche toccate, tuttavia, essa assomiglia molto più alle proposte avanzate da rappresentanti del Partito democratico, sia alla Camera che al Senato. Nel merito, le soluzioni proposte da Santangelo sono di ampiezza più limitata (ad esempio, prevedendo revisioni solo molto limitate del procedimento legislativo in Assemblea o della questione di fiducia), ma in alcune parti risultano ancora più nette se non proprio drastiche. Ad esempio, sul tema cruciale dei requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari, la proposta Santangelo renderebbe necessaria la corrispondenza tra lista di elezione e gruppo parlamentare di appartenenza, eliminando finanche la manifestazione di volontà del singolo senatore al fine dell'adesione al gruppo (al quale si entra a far parte di diritto). Solo a inizio legislatura sarebbe consentita la formazione di gruppi distinti per senatori che siano stati eletti in un'unica lista ma in partiti che si sono presentati uniti o collegati. Il gruppo misto verrebbe rinominato "gruppo dei non iscritti", consentendo al suo interno la costituzione di componenti politiche, con un numero minimo di 3 senatori.

Per il resto, gli strumenti di programmazione dei lavori non prevedono novità a breve sulle ulteriori proposte di modifica costituzionale, né risultano convocazioni delle Giunte per il regolamento per la discussione delle modifiche regolamentari.

Quanto infine al testo di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo al Senato, al momento non risultano avviate richieste di referendum costituzionale. Può risultare di interesse



che anche alle richieste popolari di referendum costituzionale è applicabile la procedura introdotta con l'art. 38-*quater* del decreto-legge n. 77/2021, che ne consente la sottoscrizione anche mediante il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID).



# Pubblicata la proposta di modifica del regolamento del senato del deputato Crippa.

## Aggiornamento del 29 settembre 2021

Mentre le Giunte per il regolamento non danno segnali di ripresa dei lavori sulle modifiche ai regolamenti conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, aumenta il numero di proposte a tal fine di iniziativa di singoli parlamentari.

Da ultima, alla Camera è stata presentata la proposta a prima firma del deputato Crippa (M5S), che si aggiunge a quelle già depositate dai deputati Baldelli (FI) e Giorgis (PD).

Si tratta di una proposta tutto sommato minimale, non lontana dall'iniziativa Baldelli, limitandosi quasi esclusivamente all'adeguamento delle soglie numeriche e dei quorum per l'attivazione di istituti e procedure, oltre all'accorpamento tra Commissioni permanenti al fine di ridurne il numero (da quattordici a dieci). Oltre a questo, inserisce alcuni elementi al fine di disincentivare la mobilità parlamentare, prevedendo la decadenza dall'incarico in seno all'Ufficio di presidenza per Vicepresidenti e Segretari di Assemblea (ma non per i Questori, né per il Presidente di Assemblea) che cambiassero gruppo parlamentare per loro iniziativa (quindi non in caso di espulsione dal gruppo o di fusione tra gruppi esistenti). Identica decadenza dall'incarico è prevista, nella stessa eventualità, per i componenti dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni (incluso il Presidente della Commissione).

In ogni caso, le Giunte per il regolamento non risultano convocate a breve per l'avanzamento della discussione sulle proposte di riforma regolamentare.

Altrettanto – anche alla luce della pausa nei lavori parlamentari in coincidenza con la chiusura delle campagne elettorali delle amministrative – negli strumenti di programmazione dei lavori delle Assemblee e delle Commissioni Affari costituzionali non si accenna all'avvio della discussione su ulteriori progetti di modifica costituzionale conseguenti o connessi alla riduzione del numero dei parlamentari (è invece prevista a partire dall'11 ottobre prossimo la discussione in Assemblea alla Camera della proposta di revisione degli artt. 9 e 41 Cost., in materia di tutela dell'ambiente, già approvata dal Senato e non modificata nel corso dell'esame da parte della I Commissione).



Infine, si rammenta che il prossimo 13 ottobre scadranno i tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del testo di legge costituzionale relativo all'abbassamento dell'età per l'elettorato attivo al Senato. Al momento non risultano avviate richieste di referendum costituzionale.



# Scaduto il termine per la richiesta di referendum costituzionale sull'elettorato attivo per il Senato.

## Sospensione delle segnalazioni di questo Osservatorio fino a prossimi sviluppi.

### **Aggiornamento del 13 ottobre 2021**

Oggi, 13 ottobre 2021, è spirato il termine per la richiesta di referendum costituzionale sulla modifica relativa all'elettorato attivo per il Senato. La proposta era infatti stata approvata in seconda deliberazione, da ultimo, dal Senato, l'8 luglio scorso, e il relativo testo di legge costituzionale era poi stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 luglio 2021, n. 166.

Nessuna richiesta di referendum costituzionale è stata depositata e dunque a breve avverrà la pubblicazione del testo come legge costituzionale n. 1 del 2021, al fine della sua entrata in vigore. Di conseguenza, nelle prossime elezioni politiche tutti i cittadini maggiorenni potranno eleggere sia deputati che senatori (ovviamente, nella nuova numerosità delle due Assemblee, conseguente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020).

Al di là di questo, da mesi ormai non si registrano avanzamenti significativi né nelle ulteriori proposte di revisione costituzionale conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, né sulle procedure di adeguamento dei regolamenti parlamentari alla medesima prospettiva. Soprattutto questo secondo versante desta notevole preoccupazione, essendo precisa responsabilità di questa legislatura quella di mettere il “prossimo” parlamento in grado di funzionare al meglio sin dalla sua prima seduta. Al contrario, nonostante la presentazione di ormai numerose proposte di modifica regolamentare, di varia ampiezza, da parte di pressoché tutte le forze politiche, le Giunte per il regolamento non si riuniscono da mesi (alla Camera da luglio, al Senato addirittura da maggio scorso).

Dinanzi a una simile inerzia, anche le attività di questo Osservatorio non possono che rimanere sospese. Riprenderanno non appena, auspicabilmente, vi saranno avanzamenti degni di segnalazione nei procedimenti richiamati.



Publicata la legge costituzionale n. 1 del 2021,  
sull'elettorato attivo per il Senato  
Nella programmazione dei lavori della Camera,  
sembra approssimarsi la discussione della  
riforma regolamentare.

**Aggiornamento del 27 ottobre 2021**

Nella [Gazzetta Ufficiale n. 251 del 20 ottobre 2021](#) è stata pubblicata la legge costituzionale n. 1 del 2021, di modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica.

Si tratta del primo e, finora, unico “seguito”, al livello costituzionale, della revisione costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari. Non prevede modulazioni temporali di decorrenza degli effetti, e dunque troverà applicazione con le elezioni della XIX legislatura.

Dal punto di vista delle revisioni dei regolamenti parlamentari, la Giunta per il regolamento della Camera ha tenuto una [seduta in data 20 ottobre 2021](#), facendo il punto sulle proposte di modifica regolamentare finora presentate e sul (mancato) avanzamento dei lavori da parte del comitato ristretto costituito in seno alla stessa Giunta. A seguito di un dibattito articolato, la Giunta ha fatto propria la proposta del presidente della Camera di convocare una successiva seduta della giunta, prevista per la data di oggi, 27 ottobre, al fine di discutere in sede plenaria la via procedurale da seguire, atteso anche che – si apprende dalle comunicazioni rese in Giunta dal Presidente Fico – il 22 settembre la Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha convenuto per il periodo novembre-dicembre l'inserimento nella programmazione dei lavori dell'Assemblea l'esame di modifiche regolamentari conseguenti alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Benché l'individuazione della sede di discussione nella Giunta in seduta plenaria costituisca una sostanziale sconfessione della scelta iniziale di costituire un comitato ristretto, si attendono comunque *ad horas* sviluppi sul tema.



# Corretta la formula di promulgazione della l. cost. 1/2021. Le Giunte per il regolamento si riattivano scegliendo metodi diversi per le riforme

## Aggiornamento del 10 novembre 2021

Nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 21 ottobre 2021 è stata apportata una correzione alla Gazzetta Ufficiale n. 251 del giorno precedente, al fine di correggere un errore commesso nella formula di promulgazione, che non aveva reso conto del fatto che nessuna richiesta di referendum costituzionale fosse stata presentata. Qualificata in termini di *errata corrige* e intervenuta nel periodo di *vacatio legis*, la correzione non ha comportato conseguenze sulle tempistiche di entrata in vigore della legge costituzionale, avvenuta comunque in data 4 novembre 2021.

Entrambe le Giunte per il regolamento hanno decisamente riavviato la discussione sulle modifiche regolamentari conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari.

Ad attivarsi per prima è stata la Giunta della Camera dei deputati che – come già si rendeva conto nell’ultimo aggiornamento di questo Osservatorio – il 20 ottobre sceglieva la strada della discussione in sede plenaria, abbandonando quindi la scelta precedentemente percorsa di un comitato ristretto, nominando altresì due relatori nei deputati Fiano (PD) e Baldelli (FI).

Nella successiva [seduta del 27 ottobre](#), il Presidente Fico – su specifica richiesta del deputato Forciniti (Misto) – escludeva l’ipotesi della nomina di un terzo relatore scelto tra i rappresentanti dei gruppi di opposizione, rimandando ai relatori l’attivazione di un confronto non bilaterale, ma necessariamente inclusivo di interlocuzioni e contatti informali con tutte le forze politiche. Quanto ai tempi, il deputato Fornaro (LeU) proponeva di impostarli in modo da assicurare che la proposta potesse venire a essere discussa dall’Assemblea prima dell’elezione del Presidente della Repubblica (anche in considerazione con l’eventualità che a questa seguisse una fine anticipata della legislatura). Il Presidente Fico riteneva di escludere la fissazione di un termine, ritenendo sufficiente l’indicazione di “tempi brevi” per la conclusione dei lavori della Giunta.



Anche la Giunta per il regolamento del Senato ha ripreso l'esame delle riforme regolamentari con la [seduta del 3 novembre 2021](#). Diversamente dall'omologo organo della Camera, la Giunta del Senato aveva già optato per la nomina di due relatori – Calderoli (Lega) e Santangelo (M5S) – in luogo di un comitato ristretto, coinvolgendo così la Giunta plenaria nella predisposizione del testo. Tuttavia, proprio nel corso della seduta del 3 novembre, su proposta del relatore Calderoli, il Presidente nominava un nuovo comitato ristretto, composto dai senatori – componenti della stessa Giunta – Augussori (Lega), De Petris (Misto-LeU), Faraone (IV), Malan (FdI), Parrini (PD), Perilli (M5S), Schifani (FI) e Unterberger (Autonomie), oltre ai relatori Calderoli e Santangelo.

Gli interventi più urgenti, ritenuti dal Presidente come “indifferibili”, si soffermeranno sulla ridefinizione dei *quorum* e delle soglie numeriche di composizione degli organismi previsti dal Regolamento, sull'accorpamento di alcune Commissioni permanenti, nonché sulla disciplina del Gruppo Misto. Sempre nell'ambito del comitato ristretto potrebbero poi essere analizzati temi ulteriori, a partire dalla garanzia di tempi certi per i provvedimenti di iniziativa governativa e dallo svolgimento di atti di sindacato ispettivo.

L'intento del relatore Calderoli è quello di concludere entro il mese di gennaio 2022.



# Rinnovato l'impegno ad approvare le modifiche dei regolamenti nel mese di gennaio 2022

## Aggiornamento del 22 dicembre 2021

Ancor più che negli anni passati, il 2021 ha registrato tempistiche assolutamente anomale nell'avanzamento della sessione di bilancio. Il disegno di legge governativo è stato presentato con grande ritardo rispetto al termine previsto dalla legge e il confronto politico a margine dei lavori in sede referente del Senato è proseguito nelle settimane successive, conducendo solo nella giornata di oggi alla discussione del testo da parte dell'Assemblea del Senato.

Questi elementi hanno necessariamente influito sulla gestione degli ulteriori procedimenti parlamentari, a partire dalle riflessioni relative al “seguito” da dare alla riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Dal punto di vista delle proposte di revisione dei regolamenti, il già ampio numero di testi presentati dalle diverse forze politiche si è ulteriormente arricchito, al Senato, dalla proposta dei senn. Perilli e altri ([A.S., Doc. II, n. 11, XVIII leg.](#)).

Oltre a contenuti presenti anche in altre iniziative (abbassamento di soglie numeriche, accorpamenti tra commissioni permanenti, istituzione del Comitato per la legislazione), la proposta si caratterizza per alcuni elementi particolarmente marcati nel senso del disincentivo alla mobilità parlamentare, agendo sulle dotazioni finanziarie e strumentali dei gruppi – che sono delineate in modo da poter unicamente decrescere nel corso della legislatura a seguito di modifiche nella consistenza numerica – e sul trattamento economico complessivo del parlamentare, con decurtazioni dei rimborsi per attività connesse al mandato. Inoltre, si segnalano alcune innovazioni di rilievo nella razionalizzazione dell'*iter* legislativo, come l'identificazione quali oggetti prioritari per la programmazione dei lavori dei progetti di legge già approvati dalla Camera dei deputati, la fissazione del requisito di omogeneità degli emendamenti rispetto all'articolo al quale sono riferiti e una disciplina generalizzata sulla segnalazione degli emendamenti. Si prefigura altresì una riforma dei procedimenti di autodichia, ispirata a quanto previsto dal regolamento della Camera dei deputati.



Non vi sono stati avanzamenti nei lavori delle Giunte, ma entrambi i Presidenti, in occasione dei tradizionali appuntamenti di scambio di auguri con la stampa parlamentare, sono tornati a pronunciarsi sul punto. Il Presidente Fico, il 14 dicembre, ha ricordato il lavoro dei relatori, onn. Baldelli e Fiano, impegnandosi a consegnare alla Camera dei deputati della XIX legislatura un regolamento riformato. Il Presidente Casellati, il giorno successivo, ha più dettagliatamente ribadito l'intendimento di completare la riforma del regolamento "entro gennaio del prossimo anno".



# Nell'informalità dei lavori della Giunta, procede la riforma del regolamento del Senato.

## Aggiornamento del 19 gennaio 2022

In occasione dei tradizionali appuntamenti di scambio di auguri con la stampa parlamentare, entrambi i Presidenti delle Camere avevano confermato l'impegno di procedere rapidamente alle riforme regolamentari. In particolare, il Presidente del Senato Casellati aveva ribadito l'intendimento di completare la riforma del regolamento entro il mese di gennaio.

Il procedimento prescelto in seno alle Giunte (che prevede un Comitato ristretto al Senato e due relatori, Fiano e Baldelli, alla Camera) non consente di avere risultanze complete di quanto stia avvenendo. Della Giunta del Senato, ufficialmente, si è unicamente a conoscenza della convocazione per il 18 gennaio 2022, che fa seguito alla seduta del 21 dicembre 2021, entrambe con identico ordine del giorno: "Prosieguo esame modifiche regolamentari a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari".

A oltre un mese di distanza, non è stato (ancora) pubblicato il resoconto sommario della seduta del 21 dicembre, ma – a quanto si apprende – in quella sede la Giunta avrebbe formulato alcune modifiche rispetto al testo predisposto dal Comitato ristretto. Il testo non è disponibile, ma sembrerebbe incorporare parte delle modifiche al regolamento già presentate in questo Osservatorio, anzitutto dal punto di vista della revisione delle soglie numeriche e dei *quorum* procedurali (tendenzialmente riducendoli di un terzo), dell'accorpamento tra Commissioni permanenti (con anche qualche innovazione nella loro denominazione), nonché inserendo una serie di modifiche tese a disincentivare decisamente la mobilità parlamentare. In particolare, si confermerebbe l'ipotesi dell'introduzione dello *status* di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare, nonché la creazione di meccanismi tali da rendere indifferente quanto all'assegnazione di dotazioni finanziarie e strumentali l'eventuale incremento numerico di un gruppo parlamentare derivante dall'ingresso di nuovi membri fuoriusciti da altri gruppi. Dal punto di vista dei procedimenti parlamentari, sembrerebbe proseguire la tendenza alla omogeneizzazione con la Camera dei deputati, in particolare in relazione alla conversione dei decreti-legge e, in parte, alla programmazione dei lavori.

Nella seduta del 18 gennaio 2022 sarebbero state apportate ulteriori, parziali, modifiche, conducendo poi all'adozione del testo da parte della Giunta. Si attende in ogni caso la pubblicazione del resoconto delle due sedute, nonché del testo adottato dalla Giunta.



# Finalmente pubblicato il testo della Giunta del regolamento del Senato.

## Aggiornamento del 16 febbraio 2022

Dopo oltre 50 giorni dall'approdo in Giunta per il regolamento, in occasione della [seduta del 21 dicembre 2021](#), è stato pubblicato il [testo base per la riforma del regolamento del Senato](#), adottato dalla stessa Giunta nella [seduta del 18 gennaio 2022](#).

Si tratta di un testo a fronte che riassume la modifica di un totale di 45 articoli del regolamento. Nonostante l'elevato numero di disposizioni interessate, si tratta per massima parte di un intervento che può essere considerato di manutenzione regolamentare, con limitate innovazioni che vanno al di là dell'impatto immediato della riduzione del numero dei parlamentari.

In via di estrema sintesi, oltre alla revisione delle soglie numeriche e dei *quorum* procedurali (tendenzialmente riducendoli di un terzo), si considerino i seguenti filoni nei quali possono essere riassunte le novità principali recate dal testo della Giunta.

Anzitutto si conferma la presenza di una serie di modifiche tese a disincentivare decisamente la mobilità parlamentare, in realtà – all'apparenza – meno rigide che nelle precedenti bozze circolate informalmente. In particolare, si conferma l'ipotesi dell'introduzione dello *status* di senatore non iscritto ad alcun gruppo parlamentare, dal 2017 accessibile unicamente da parte dei senatori di diritto e a vita. Nel testo della Giunta (art. 14, comma 1), lo *status* di non iscritto è attribuito automaticamente a ogni senatore dimissionario o espulso dal gruppo di appartenenza, se entro tre giorni non aderisca ad altro gruppo (adesione che è subordinata all'autorizzazione del capogruppo). Per altro, da questi “acquisti” di parlamentari non sono considerati ai fini delle dotazioni finanziarie e strumentali del gruppo (art. 16, comma 1). Quanto alle soglie numeriche per la costituzione del gruppo, quella “ordinaria” è abbassata a 7 (art. 14, comma 4), mentre la soglia minima di 10 senatori resta per i gruppi che nascono nel corso della legislatura, sempre che il gruppo rappresenti un “partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l'elezione di propri rappresentanti” (comma 5). Analogamente, requisiti simili sono richiesti per la costituzione in seno al gruppo misto di componenti politiche (comma 6). Su quest'ultimo punto, non sembrano essere indicati numeri minimi, potendosi desumere dal testo della disposizione che possano essere sufficienti 2 senatori iscritti al gruppo misto. Il collegamento con il partito o gruppo politico, sia



per i gruppi costituiti ai sensi del comma 5, che per le componenti politiche costituite ai sensi del comma 6, si richiede una “dichiarazione di riconoscimento” da parte del partito o gruppo politico che intendono rappresentare. Si tratta di una interessante, ma in qualche modo anomala (perché priva, in ipotesi, i gruppi parlamentari dell’autonomia rispetto al quadro partitico e dunque “extra-parlamentare”). Nel solco della stessa *ratio* di disincentivo alla mobilità parlamentare possono essere considerate le disposizioni di decadenza, in caso di cambio di gruppo, da componenti del Consiglio di Presidenza (con la significativa novità dei questori: art. 13), nonché della Giunta per il regolamento (art. 18) e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 19). Alquanto anomala appare la decadenza dalle funzioni di Presidente del Senato, salvo il caso di esercizio della supplenza del Presidente della Repubblica, in caso di cambio di gruppo da parte del presidente, dove sarebbe stato forse assai più lineare prevedere lo *status* di non iscritto ad alcun gruppo per il Presidente del Senato.

Ulteriore filone è costituito dall’accorpamento tra Commissioni permanenti, che vengono ridotte da 14 a 10, con un conseguente ampliamento nel perimetro operativo di alcune di esse. In particolare, la “nuova” 3<sup>a</sup> commissione si occuperà, insieme, di Affari esteri e difesa (mentre, contrariamente ad alcune ipotesi precedenti, resta opportunamente separata la competenza sulle politiche dell’UE, che viene attribuita alla “nuova” 4<sup>a</sup> Commissione). Ulteriori accorpamenti avvengono tra le attuali commissioni 8<sup>a</sup> e 13<sup>a</sup> (in vista della creazione delle “nuova” 8<sup>a</sup> Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica), le commissioni 9<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> (“nuova” 9<sup>a</sup> Commissione Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare), nonché 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> (“nuova” 10<sup>a</sup> commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

Dal punto di vista dei procedimenti parlamentari, sembrerebbe proseguire la tendenza alla omogeneizzazione con la Camera dei deputati, in particolare in relazione alla conversione dei decreti-legge e, in parte, alla programmazione dei lavori. Significative sono, in particolare, la modifica all’art. 78 in relazione alla soppressione della necessità di riapprovazione degli emendamenti approvati in commissione referente ai disegni di legge di conversione di decreti-legge, nonché – finalmente – l’espunzione della disposizione (ormai desueta, ma ancora presente nel testo) circa la possibilità per 8 senatori di presentare proposte emendative in corso di seduta (art. 100).

Si attende ora di conoscere i tempi per la discussione del testo qui sinteticamente presentato.



# Publicato anche il testo base per la riforma del regolamento della Camera. Al Senato presentate (ma non ancora pubblicate) le proposte emendative al testo base.

## Aggiornamento del 2 marzo 2022

Dopo la pubblicazione del [testo base per la riforma del regolamento del Senato](#), anche la Giunta della Camera ha diffuso il [Testo di riforma del Regolamento predisposto dai relatori](#). Si tratta sempre di un testo a fronte, che affianca le disposizioni vigenti con l'ipotesi di loro modifica.

I contenuti sono per lo più analoghi a quelli del testo del Senato, fuorché per la disciplina dei gruppi parlamentari, ove non si prevede l'ipotesi del deputato “non iscritto” ad alcun gruppo e si pongono regole parzialmente diverse da quanto previsto al Senato per la formazione dei gruppi nel corso della legislatura. Il testo è per massima parte ispirato alle proposte di modifica avanzate da singoli deputati e già oggetto di approfondimento in questo Osservatorio: si tratta, nello specifico, delle proposte Doc. II, n. 19 Baldelli, n. 22 Giorgis e n. 24 Crippa.

In generale, la portata della modifica proposta in relazione al regolamento della Camera è più ridotta di quanto in discussione al Senato. Gli articoli oggetto di modifica sono 31 (a fronte di 45, al Senato), ma non è tanto la dimensione quantitativa delle modifiche in ipotesi apportate, quanto il loro impatto sulla funzionalità dell'Assemblea. È comprensibile che – essendo le modifiche in parola “conseguenti” alla prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari – l'impatto (e l'urgenza) di queste premesse sia notevolmente maggiore al Senato che alla Camera. In ogni caso, è comunque un elemento degno di nota, specie alla luce del fatto che il Senato aveva già avuto, notoriamente, un vasto e recente intervento di modifica regolamentare nel 2017, mentre il regolamento della Camera, salvo alcuni episodici interventi di “manutenzione”, era sostanzialmente fermo alle modifiche del 1997-1998.

Singolare è inoltre il “rinvio” operato nel testo dei relatori alla ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti a quanto verrà stabilito “in raccordo” con la Giunta del Senato. Il raccordo è sicuramente opportuno, ma colpisce che questo non sia ancora stato avviato (nel [resoconto della seduta della Giunta del 17 febbraio 2022](#) si dà conto di uno scambio di lettere in cui si stabilisce che sia svolto “in tempi brevi”) e che lo si ritenga opportuno unicamente in relazione alle Commissioni permanenti, e non anche a ulteriori elementi, a partire dagli organi bicamerali (su cui si v. l'[A.C. 3387 del deputato Baldelli](#)) o altri profili relativi a procedure intercamerali.



Ad ogni buon conto, salvo che per la parte relativa ai gruppi parlamentari, il testo di riforma del regolamento della Camera risulta pressoché esclusivamente finalizzato alla revisione delle soglie numeriche e dei *quorum* procedurali (tendenzialmente riducendoli di un terzo). Anche l'ipotesi di uno “scongelo” del contingentamento dei tempi di discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, accennato nel dibattito in Giunta, non è poi stato inserito nel testo dei relatori.

Quanto all'avanzamento dei lavori presso la Giunta del Senato, il [15 febbraio si è avviata la discussione generale](#) del testo base recante modifiche regolamentari a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Dalla discussione è emersa la perplessità del Presidente Casellati sulla disciplina dei senatori non iscritti, contenuta nel testo-base. A seguito di una discussione sui contenuti del testo, il termine per la presentazione delle proposte emendative è stato fissato al 25 febbraio 2022. Tuttavia, a oggi il testo di queste non è ancora stato reso disponibile.



Riprende l'*iter* della proposta del deputato Fornaro (sull'eliminazione della base regionale per l'elezione del Senato), che approderà in Assemblea a fine mese. Parallelamente, soppressi tutti gli articoli della ulteriore proposta di riforma in senso semipresidenziale.

### **Aggiornamento del 16 marzo 2022**

Nelle Giunte per il regolamento procede, pur senza risultanze esterne, il lavoro sui testi di riforma dei regolamenti. Lo scorso 25 febbraio sono stati depositati gli emendamenti sul testo base presentato in Senato. Alla Camera, invece, era stata prospettata dal Presidente una nuova seduta della Giunta per la prima settimana di marzo, che tuttavia non risulta essere stata convocata.

Nel frattempo, presso la I Commissione della Camera, sono ripresi i lavori sulla [proposta di legge n. 2238 cost. del deputato Fornaro](#), che non avevano avuto sviluppi dall'ottobre 2020, se si esclude un tentativo di riavvianne l'esame nella seduta del 17 novembre 2021. Il testo originariamente presentato proponeva la sostituzione del primo comma dell'art. 57 Cost., al fine di stabilire il principio della elezione del Senato della Repubblica «a base circoscrizionale» (art. 1), nonché la modifica della composizione del collegio di elezione del Presidente della Repubblica, riducendo da tre a due i delegati regionali (art. 2), in linea con la corrispondente riduzione del numero dei parlamentari operata con la l. cost. n. 1/2020.

In occasione della seduta della Commissione dell'8 marzo 2022, il relatore (lo stesso deputato Fornaro), ha presentato due emendamenti, uno sostitutivo dell'art. 1, determinando una sostituzione del primo comma dell'art. 57 Cost., espungendo il riferimento all'elezione a base regionale (emendamento 1.400); l'altro, soppressivo dell'art. 2 della proposta, e dunque finalizzato a lasciare invariato il collegio di elezione del Presidente della Repubblica rispetto a quanto previsto dalla Costituzione vigente (emendamento 2.400).

Nella successiva seduta del 15 marzo, diversi gruppi hanno proposto di prendere ulteriore tempo per valutare i contenuti della proposta. Stante la previsione non imminente dell'inizio dell'esame in



Assemblea, calendarizzata per il 28 marzo successivo, la Commissione ha disposto di riprendere l'esame nella seduta del 22 marzo.

Giova tuttavia ricordare che sullo stesso provvedimento erano stati presentati in passato un totale di circa 800 emendamenti, assai vari per portata e contenuto. Ad ogni buon conto, come emerso anche nel corso della stessa seduta dell'8 marzo 2022, l'eventuale approvazione di ciascuna delle proposte emendative del relatore riferite ai due articoli di contenuto comporterebbe – data la loro formulazione come, rispettivamente, integralmente sostitutivo di un articolo e integralmente soppressivo dell'altro – in entrambi i casi la preclusione di tutte le ulteriori proposte emendative presentate.

Scorrendo comunque tali emendamenti presentati alla proposta Fornaro, molti risultavano di natura marcatamente ostruzionistica, come ad esempio le proposte emendative a prima firma del deputato Jezzi (che ipotizzavano modifiche alle denominazioni dei due rami del Parlamento o basi per l'elezione del Senato riferite ai più fantasiosi riferimenti territoriali o strumentali), o del deputato Sisto (che in una serie di emendamenti distinti prospettava diversificazioni nel numero di delegati regionali). Tuttavia, ve ne erano ulteriori di ben diversa natura: vista l'incidenza dell'art. 2 della proposta originaria sul procedimento di elezione del Presidente della Repubblica, erano stati presentati anche emendamenti finalizzati alla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica (v. proposte nn. 2.4 Meloni e 2.5 Lollobrigida). Questi emendamenti – già nell'autunno 2020 – erano stati ritenuti inammissibili, secondo un orientamento già seguito in passato e che risulta assai restrittivo, essendo finalizzato al rispetto del perimetro originario della proposta in esame. Di conseguenza, alla luce del contenuto assai limitato e puntuale della proposta Fornaro, che riguardava esclusivamente la modifica della base territoriale di elezione del Senato e del numero dei delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica, erano stati ritenuti inammissibili gli emendamenti riferiti ad altri aspetti del sistema elettorale ovvero al funzionamento o ai poteri delle Camere, o ad altri aspetti delle modalità di elezione del Presidente della Repubblica o sui suoi poteri.

Tuttavia, l'esito di una simile perimetrazione nel vaglio di ammissibilità degli emendamenti riferiti alla proposta Fornaro non ha certo potuto impedire la presentazione e la calendarizzazione di ulteriori proposte di legge su quegli stessi argomenti, proposte di legge che però non procedono formalmente abbinate a quella. È il caso della [proposta di legge n. 716 cost. della deputata Meloni](#) recante “Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica”, attualmente in discussione in parallelo.



Il testo originario della proposta di legge costituzionale a prima firma Meloni introduceva non solo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma anche una trasformazione complessiva della forma di governo in senso semipresidenziale, con il Presidente della Repubblica indicato a presiedere le sedute del Consiglio dei Ministri, salva la possibilità di delegare a tal fine il «Primo Ministro», quest'ultimo responsabile politicamente dinanzi alle Camere.

In relazione alla proposta Meloni erano state presentate [42 proposte emendative, pubblicate in allegato al resoconto](#) della seduta della I Commissione del 3 marzo 2022. Nella successiva seduta del 15 marzo sono stati [approvati emendamenti soppressivi o comunque aventi effetti preclusivi nei confronti di tutti gli articoli della proposta di legge](#), determinando quindi il conferimento del mandato al relatore di riferire in Assemblea in senso contrario alla proposta di legge.

Sia consentito sottolineare la singolarità di una contestualità temporale, per di più dinanzi alla medesima Commissione permanente, tra più procedimenti distinti di revisione costituzionale, volutamente non abbinati tra loro. Il rischio di approcci atomistici al testo costituzionale e la mancanza di una visione di insieme sul futuro desiderato per lo stesso appaiono francamente evidenti.

Infine, si segnala che, sempre presso la I Commissione della Camera, prosegue l'esame della [proposta di legge n. 3387 del deputato Baldelli](#), in materia di riduzione del numero dei componenti di organi parlamentari bicamerali. Il testo della proposta, prima di procedere all'esame delle proposte emendative, è stato inviato per il parere alle Commissioni V Bilancio e Tesoro, VI Finanze, VII Cultura, XI Lavoro, XII Affari sociali, nonché alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, investite in sede consultiva.



# Approvata in commissione la previsione di elezione del Senato “a base circoscrizionale”.

**Aggiornamento del 30 marzo 2022**

La I Commissione della Camera ha concluso i lavori sulla proposta di legge n. 2238 cost. del deputato Fornaro, conferendo il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea. È utile segnalare che [il testo approvato dalla Commissione](#) reca unicamente l'art. 1 della proposta originaria, contenente la sostituzione del primo comma dell'art. 57 Cost., al fine di stabilire il principio della elezione del Senato della Repubblica «a base circoscrizionale» (art. 1).

Come è emerso dal dibattito in Commissione in sede referente, il mantenimento di questo testo, in luogo di quello ipotizzato dal relatore con l'emendamento, poi ritirato, n. 1.400 (che sostituiva il testo dell'art. 1, limitandosi a espungere il riferimento all'elezione a base regionale dall'art. 57 Cost.), è quello di evitare che il Senato possa essere eletto in una circoscrizione unica nazionale.

Sono stati invece soppressi gli artt. 2 e 3, relativi – rispettivamente alla modifica della composizione del collegio di elezione del Presidente della Repubblica, riducendo da tre a due i delegati regionali, e ai tempi di entrata in vigore ed applicazione della proposta. Del resto, ove approvata nel testo licenziato dalla Commissione, non avrebbe bisogno di particolari disposizioni sull'entrata in vigore, esplicando naturalmente i suoi effetti in relazione al momento elettorale (e non richiedendo quindi, come per il testo approvato con l. cost. 1/2020, un differimento dell'efficacia alla prossima legislatura).

Come il relatore ha chiarito in occasione dell'avvio dell'esame presso l'Assemblea, nella seduta del 28 marzo 2022, l'eventuale entrata in vigore del testo in discussione non comporterebbe un obbligo di revisione della legislazione elettorale per il Senato. Ancorché infatti la legislazione in vigore continui a far riferimento all'elezione del Senato a base regionale (v. l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533), la stessa normativa rimarrebbe applicabile in quanto essa non fa altro che identificare le Regioni quali circoscrizioni elettorali. L'approvazione del testo in discussione, in definitiva, aumenterebbe gli spazi a disposizione del legislatore di modulare diversamente la base territoriale per l'elezione del Senato, con l'unico limite appunto di non poter prevedere una circoscrizione coincidente con l'intero territorio nazionale. Permetterebbe quindi, nelle intenzioni del relatore (e proponente) di giungere a normative elettorali ancor più omogenee tra Camera e Senato.



Alla luce del testo approvato dalla Commissione è stato elaborato un utile [dossier](#) da parte del Servizio studi della Camera, che ricostruisce sia i limiti derivanti dal principio di elezione “a base regionale”, sia la maggiore flessibilità – specie alla luce della riduzione del numero dei senatori – in ipotesi raggiungibile con una elezione “a base circoscrizionale”, anche prevedendo circoscrizioni che insistano su più Regioni, specie nel caso di Regioni molto piccole, o comunque alle quali spetta un numero limitato di seggi.

Quanto alla discussione sulle riforme dei regolamenti parlamentari, non risultano avanzamenti nei lavori svolti dalle Giunte, né sono stati resi disponibili gli emendamenti al testo base presentato in Senato, depositati ormai oltre un mese fa. La seduta della Giunta Camera, prospettata per la prima settimana di marzo, non risulta essere stata convocata.



# Consensi in Assemblea per una riforma in senso presidenziale della forma di governo, nonostante il voto contrario in Commissione.

## Aggiornamento del 13 aprile 2022

Ancora nessuna novità sulla discussione a proposito delle modifiche ai regolamenti parlamentari. Nonostante *rumors* circa un nuovo testo dei relatori in arrivo in Senato (che recepirebbe anche parte degli emendamenti depositati a fine febbraio, ma non ancora disponibili all'esterno), la Giunta del regolamento non è stata convocata. Nemmeno alla Camera si è riunito l'organo omologo, nonostante ciò fosse stato ipotizzato per l'inizio del mese scorso.

In Assemblea alla Camera sono invece approdate le discussioni di due proposte di legge costituzionale esaminati in Commissioni Affari costituzionali nel corso del mese di marzo.

Per quanto riguarda la proposta di legge costituzionale sulla elezione del Senato “a base circoscrizionale” ([A.C. 2238-A](#)), la [discussione generale si è svolta lo scorso 28 marzo](#), con la replica del relatore. È opportuno ricordare che dal testo della proposta la Commissione ha espunto la modifica alla composizione del collegio che elegge il Presidente della Repubblica.

Per quanto riguarda invece l'ulteriore proposta di legge costituzionale di riforma in senso presidenzialista ([A.C. 716-A](#)), nonostante la Commissione aveva soppresso tutti i suoi articoli nonché votato il mandato al relatore a riferire all'Assemblea “in senso contrario” alla stessa, è stata comunque inserita in calendario, su richiesta del gruppo di Fratelli d'Italia. La discussione in Assemblea è stata alquanto surreale. Il deputato Brescia (M5S), relatore nonché Presidente della I Commissione, ha introdotto la discussione sulle linee generali ricordando come la prima sottoscrittrice della proposta di legge (la deputata Meloni), solo pochi giorni prima, avesse dichiarato “lunare” la discussione sulla riforma della legge sulla cittadinanza mentre è in corso la crisi internazionale legata alla guerra in Ucraina, criticando conseguentemente la richiesta da parte dello stesso gruppo circa la calendarizzazione – in quota opposizione – della proposta di legge costituzionale sul presidenzialismo.



Ad ogni buon conto, è opportuno segnalare che, negli [interventi in occasione della discussione sulle linee generali](#), non soltanto il gruppo Fratelli d'Italia si è dichiarato favorevole a una modifica della forma di governo in senso presidenziale (v. gli interventi del relatore di minoranza, deputato Prisco, e del deputato Rampelli), ma anche i gruppi di Forza Italia (interventi dei deputati Orsini e Baldelli) e di Coraggio Italia (D'Ettore). Inoltre, il gruppo di Italia Viva (intervento del deputato M. Di Maio), non ha pregiudizialmente opposto una chiusura a una riforma in senso presidenziale (come invece hanno fatto il PD con Ceccanti e il M5S con Corneli), ragionando piuttosto degli ulteriori interventi conseguenziali da dover apportare al sistema costituzionale nel caso in cui ci si orientasse in questa direzione (es. ripensamento del potere di rinvio delle leggi, presidenza del CSM).

Il seguito della discussione, previsto per la seduta del 13 aprile, è stato poi rinviato alla settimana successiva. Sono stati comunque depositati nel frattempo [una serie di emendamenti, assai varia per portata e natura](#), che spaziano da ipotesi di ulteriore revisione del bicameralismo, a interventi assai incisivi sulla forma di governo. Andrà tuttavia valutato se e quando sarà concretamente avviato l'esame del fascicolo.



# Conclusi i lavori della Giunta del Senato, le modifiche regolamentari passano all'esame dell'Assemblea. Presentati (ma non ancora disponibili) emendamenti al testo dei relatori alla Camera.

## Aggiornamento dell'11 maggio 2022

Nelle ultime settimane ci sono stati significativi avanzamenti nei lavori delle due Giunte per il regolamento sui testi predisposti dai relatori.

Nella seduta del 27 aprile la Giunta del Senato ha approvato il mandato ai relatori Calderoli e Santangelo a riferire all'Assemblea sul testo, in relazione al quale sono stati approvati diversi emendamenti.

L'impianto del testo dei relatori è stato sostanzialmente confermato, ivi compresi la novità della introduzione dello *status* di senatori non iscritti e l'apparato di disincentivi alla mobilità parlamentare. La ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti è stata rimessa all'Assemblea, senza procedere al voto sugli emendamenti presentati in Giunta.

Quanto agli emendamenti approvati, alcuni di questi meritano una breve analisi.

Con l'approvazione dell'emendamento 20.0.100 (testo 2) dei Relatori si prospetta l'istituzione, anche al Senato, del Comitato per la legislazione, con denominazione identica dell'omologo organo presente alla Camera, ma con funzioni non poco differenti. Lo "sguardo" del Comitato proposto per il Senato appare più rivolto all'interno del Senato che non all'intersezione con i poteri normativi del Governo. Infatti, a una prima lettura del testo approvato, sembrerebbe che il Comitato si esprima su tutti i disegni di legge discussi dall'Assemblea e dalle Commissioni in sede deliberante, nonché sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Mentre invece per i disegni di legge di delega legislativa e di autorizzazione alla delegificazione (per i quali alla Camera è previsto un parere obbligatorio da parte del Comitato per la legislazione), il testo approvato prevede un esame solo ove richiesto dalle Commissioni. Alla luce di queste funzioni, non è molto chiaro come come l'organo prefigurato dall'emendamento, composto da 8 senatori, possa svolgere un carico di lavoro così significativo.



L'emendamento 23.1 (testo 2) del sen. Parrini ha previsto la possibilità di invitare alla partecipazione delle sedute della Commissione Politiche dell'UE i membri del Parlamento europeo. Può risultare utile segnalare che tale possibilità è, da un lato, esclusiva della 14ª Commissione (e non anche delle altre Commissioni permanenti) e che, dall'altro, tutti i componenti del Parlamento europeo possono essere invitati, non solo quelli eletti in Italia.

Di natura estremamente puntuale, ma potenzialmente di grande interesse, pare essere l'emendamento approvato 40.1 (testo 2) del sen. Faraone, che stabilisce il termine di 5 giorni per il Governo, a seguito di una richiesta della 5ª Commissione, per la trasmissione della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari, decorsi i quali non può essere opposto (dallo stesso Governo) la presunzione di onerosità finanziaria. Il nodo della quantificazione degli oneri è ovviamente delicatissimo, e questo emendamento sembra ricercare un equilibrio meno sbilanciato a favore del Governo, richiamandolo a responsabilità (e a un obbligo di motivazione) in relazione ai profili di impatto economico delle misure all'esame del Parlamento.

Altro emendamento approvato di interesse è il 138.0.1 (testo 3) del sen. Faraone, che prevede la possibilità di partecipazione, su invito, di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Il testo approvato merita attenzione per più profili: anzitutto perché non è pensato come attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001, sia perché non si realizza una "integrazione" della Commissione, alla luce della natura di meri (ed eventuali) "invitati" dei rappresentanti degli enti territoriali, sia per l'assenza di riferimenti alla partecipazione al voto (che anzi, dalla discussione in Giunta si comprende come essere essente) che sarebbe indispensabile per determinare le conseguenze procedurali previste dalla disposizione costituzionale citata. Inoltre, data la fonte monocamerale, il comma 2 del nuovo articolo inserito con l'emendamento citato esplicita come tale possibilità di invito sia limitata a quando l'organo è presieduto da un Senatore, circostanza che – notoriamente – conduce alla applicazione del regolamento del Senato al relativo organo bicamerale.

Altrettanto, è opportuno segnalare la reiezione di alcuni emendamenti di particolare interesse.

Particolarmente interessante è la vicenda dell'emendamento 55.1 del sen. Faraone, che – in estrema sintesi – proponeva di inserire nel regolamento una realizzazione della nota "corsia preferenziale" per i provvedimenti indicati dal governo, da mettere in votazione entro una "data certa". I relatori hanno invece voluto tenere limitato il perimetro dell'intervento di modifica regolamentare, invitando il presentatore al ritiro. Dinanzi all'insistenza del presentatore l'emendamento è stato posto in votazione e respinto.

Merita infine la reiezione dell'emendamento 113.1 (testo 2) del sen. Parrini, che richiedeva, nelle elezioni per scheda, a pena di nullità del voto, di dover indicare per esteso prima il nome e poi il cognome.



Si è in attesa della fissazione dei tempi per l'esame in Assemblea, dove saranno ovviamente possibili ulteriori interventi sul testo.

Alla Camera, successivamente alla presentazione della formulazione del testo di riforma da parte dei relatori, in occasione della seduta del 27 aprile 2022, la Giunta ha deciso di adottarlo come testo base. Il termine per la presentazione degli emendamenti è stato fissato all'11 maggio, ore 13.

In occasione della medesima seduta, il Presidente Fico ha dato conto di un incontro, avvenuto lo scorso 8 marzo, tra i relatori delle due Giunte per il regolamento.



# Dopo le accelerazioni del mese di aprile, a maggio poche novità sul fronte delle riforme regolamentari.

## Aggiornamento del 25 maggio 2022

Come si è già avuto modo di riferire in questo Osservatorio, nella seduta del 27 aprile la Giunta del Senato ha approvato il mandato ai relatori Calderoli e Santangelo a riferire all'Assemblea sul testo, in relazione al quale sono stati approvati diversi emendamenti. La Giunta è tornata a riunirsi per ulteriori due sedute, il 3 e il 10 maggio, affrontando tuttavia la questione della Presidenza della 3<sup>a</sup> Commissione permanente. A quasi un mese di distanza dalla conclusione dell'esame della riforma regolamentare non è ancora stato reso disponibile il testo per l'esame dell'Assemblea, integrato con gli emendamenti approvati dalla Giunta, né la discussione risulta inserita negli strumenti di programmazione dei lavori.

Anche presso la Giunta per il regolamento della Camera non vi sono avanzamenti di rilievo. Gli emendamenti presentati l'11 maggio scorso non sono disponibili e si attendono sviluppi sulla convocazione dell'organo, in relazione all'avvio della discussione.

Quanto, infine, al progetto di legge di revisione costituzionale relativo alla modifica dell'art. 57 Cost., al fine di prevedere l'elezione del Senato a base circoscrizionale, successivamente all'approvazione in prima deliberazione da parte della Camera, avvenuta lo scorso 10 maggio, non risultano avanzamenti presso il Senato. Il testo ha assunto la numerazione di [A.S. 2608](#) ed è stato assegnato in sede referente alla 1<sup>a</sup> Commissione. Non ne è stato però ancora iniziato l'esame.