

PAPER – AGGIORNATO AL  
17 MARZO 2021

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.