

L'INTRODUZIONE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE AL SENATO E LE MODIFICHE REGOLAMENTARI AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: NUOVE FORMULE PER UNA RAZIONALIZZAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

di *Andrea Molfetta*

SOMMARIO: 1. Alcune premesse. – 2. Il Comitato per la legislazione al Senato. – 3. I pareri obbligatori delle “Commissioni filtro”. – 4. Le modifiche alla disciplina delle Commissioni in sede deliberante, redigente e referente. – 5. L'introduzione del cd. “voto a data certa”. – 6. Le novità in materia di conversione dei decreti-legge. – 7. Della discussione, delle deliberazioni e delle modalità di votazione. – 8. Una breve riflessione di chiusura.

1. Alcune premesse

L'inizio del decennio non verrà ricordato esclusivamente per la crisi sanitaria sospinta dalla capillare diffusione di SARS-CoV-2. Il 2020, invero, è stato scandito da una rilevante revisione della Costituzione che, in forza della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1¹²¹, ha determinato una riduzione del numero dei parlamentari pari al 36,5%, conservando 400 seggi alla Camera dei deputati e 200 al Senato della Repubblica.

Tale opera ha inevitabilmente e opportunamente condotto anche ad una modifica dei rispettivi regolamenti, per quanto quello intrapreso da Montecitorio costituisca solo il principio di un percorso ancora in evoluzione. Difatti, mentre la Camera si è limitata ad un mero adeguamento numerico delle singole disposizioni, il Senato ha colto l'occasione per una riforma articolata e compiuta¹²², per di più accompagnata dall'introduzione di istituti assenti nel precedente dettato normativo¹²³.

Tra le plurime novelle che possono annoverarsi in questa sede, il presente contributo concentrerà l'attenzione prevalentemente sugli articoli 2 (rubricato “Disposizioni per la

¹²¹ Recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari». Sulla questione vedasi, tra i tanti, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2020, 326 ss.; E. ROSSI, *L'esito del referendum costituzionale del 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 310 ss.; E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni Costituzionali*, 4/2020, 697-700; R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Federalismi.it*, 20/2020, 20 ss.; C. TRIPODINA, *Riduzione del numero dei parlamentari, tra riforma costituzionale ed emergenza nazionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 69 ss.

¹²² Nella seduta del 23 settembre 2020 della Giunta per il regolamento era stata manifestata la necessità, «[...] alla luce della futura nuova composizione del Senato, che la Giunta provveda da subito ad esaminare le necessarie linee di intervento per adeguare il proprio Regolamento alla nuova consistenza numerica...».

¹²³ Il nuovo testo del Regolamento del Senato è stato approvato dall'Assemblea, a maggioranza assoluta, nella seduta n. 456 del 27 luglio 2022 e può essere consultato su <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato>. Interessante la classificazione elaborata da C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 777, secondo la quale «[...] può essere utile prospettare una classificazione delle modifiche necessarie a seconda della “qualità” dell'intervento, distinguendo tra attività “apparentemente” manutentiva, di mero adeguamento aritmetico, interventi che richiedono un ripensamento profondo del trinomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità e modifiche di ampio raggio, non direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma altrettanto opportune in vista di un superamento delle attuali asimmetrie tra i due rami del Parlamento». Ad ogni modo, per una complessiva disamina delle modifiche apportate vedasi L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2022, 77 ss.

semplificazione e la razionalizzazione dei lavori”) e 3 (“Istituzione del Comitato per la legislazione”) del Doc. II, n. 12, avente ad oggetto «Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari»¹²⁴.

Prima di procedere all’analisi dei singoli istituti coinvolti nella suddetta riforma, pare utile considerare una coordinata di fondo, che certamente costituisce una notevole chiave di lettura per una complessiva e organica assimilazione delle novità apportate al Regolamento.

Invero, sia l’introduzione, anche al Senato¹²⁵, del *Comitato per la legislazione*, sia le modifiche apportate in materia di pareri obbligatori ad opera delle *Commissioni filtro* (art. 40, commi 6-*bis* e 6-*ter*) – con evidenti riflessi sul funzionamento delle Commissioni di merito in sede deliberante (art. 35) e redigente (art. 36), nonché sul trasferimento dell’esame di un disegno di legge dalla sede referente a quella deliberante o redigente (art. 37) –, sia ancora le novità concernenti il cd. *voto a data certa* (art. 55, comma 5) possono indirettamente ricondursi ad una medesima *ratio*, quella cioè di garantire l’efficientamento, in ottemperanza al principio di economia procedurale, della macchina legislativa.

In altri termini, con la presente opera si è tentato valorizzare la centralità del legislatore ordinario¹²⁶ a scapito delle derive anti parlamentariste che il medesimo affronta da lunga fiata, ancor più in seguito alla pandemia da Covid-19, la quale ha ulteriormente traslato verso l’Esecutivo il cuore dell’attività normativa, producendo rilevanti distorsioni sulla nostra forma di governo e sul principio del bicameralismo perfetto¹²⁷.

Non costituiscono un mistero, in particolare, l’abuso della decretazione d’urgenza – peraltro più volte censurata sotto il profilo della disomogeneità contenutistica – o la assai più preoccupante pratica del cd. *monocameralismo di fatto*¹²⁸ (altrimenti detto *bicameralismo a*

¹²⁴ Il documento può essere consultato su *senato.it*; cfr., inoltre, la Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 2022, n. 182.

¹²⁵ A Montecitorio, un simile organo era già stato fondato con l’art. 16-*bis* del Regolamento, in occasione delle modifiche apportate nel 1997. Si segnala, inoltre, la presenza del *Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi* (DAGL), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e chiamato a «[...] sovrintende alle diverse fasi del procedimento di adozione degli atti normativi, coordinandone e promuovendone l’istruttoria al fine di assicurare la qualità della regolazione e una corretta e adeguata attuazione del programma di Governo»; vedasi, in proposito, *Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi*, in *presidenza.governo.it*, ult. cons. 8 maggio 2023.

¹²⁶ E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1981, 343 ss.

¹²⁷ Sul punto C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in *Federalismi.it*, 9/2013, 4, secondo cui «se [...] un’ordinata applicazione del principio dell’esercizio collettivo da parte delle due Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.) esige che entrambe le Assemblee possano conoscere, esaminare e deliberare il medesimo testo (senza eccezioni per il caso di leggi di conversione di decreti legge), la frequente (e sistematica) sottrazione alla seconda Camera di tale possibilità non può che essere qualificata come sostanziale elusione della regola del bicameralismo paritario. Resta, quindi, confermato che il combinato disposto della necessità di una celere legislazione in tempi di crisi e dell’inadeguatezza (rispetto ad essa) dell’assetto ordinamentale del Parlamento implica la genesi di una patologia, che si manifesta con i diversi sintomi dell’uso improprio dei decreti-legge, dell’abuso delle questioni di fiducia e del monocameralismo di fatto». Utile anche A. VERNATA, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni e consolidamento di una nuova Costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 58 ss.

¹²⁸ Recentemente, I. MASSA PINTO, *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 89, segnala che «con l’espressione “monocameralismo di fatto” la dottrina si riferisce a una prassi consistente nei comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali che, nell’esercizio dell’attività di produzione normativa, fanno ricorso a un uso strategico delle disposizioni che disciplinano i tempi di discussione parlamentare e la questione di fiducia al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima».

senso unico alternato), già diffusa in epoca pre-pandemica¹²⁹ e considerevolmente intensificatasi con i fenomeni emergenziali emersi negli ultimi anni (tra cui il conflitto russo-ucraino)¹³⁰. Come potrebbe, infatti, non destare timore una procedura che invero, in un sistema bicamerale paritario, la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in “votificio”, in luogo di mera approvazione e non più – *rectius*, non anche – di discussione?

È alla luce di tali considerazioni, dunque, che occorrerà leggere le novelle apportate ai regolamenti parlamentari, e segnatamente a quello del Senato della Repubblica.

2. Il Comitato per la legislazione al Senato

Per garantire una apprezzabile sistematicità alle considerazioni sin qui esposte, pare utile esordire con l'introduzione di maggiore spessore, quella del *Comitato per la legislazione*, di cui all'art. 20-*bis* del nuovo Regolamento¹³¹.

Anzitutto, l'istituzione al Senato di un simile organo, le cui funzioni verranno a breve esplicitate, deve certamente inquadrarsi anche nel proposito di “limare” quelle dissonanze tra le due Camere, che, con riguardo all'istituto in questione e nonostante i molteplici tentativi di riforma, perduravano dal 1997¹³².

Ma arriviamo al dato formale. Il primo comma della richiamata disposizione disciplina la composizione del Comitato, che conta otto Senatori, scelti dal Presidente di Assemblea «in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dell'opposizione».

Due osservazioni sul punto. Anzitutto, il principale elemento che suscita interesse è la struttura *bipartisan* dell'organo, il quale – a differenza delle Commissioni di merito – non è organizzato secondo un principio di proporzionalità, volto cioè a rispecchiare il dato

¹²⁹ Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, 3/2019, 59, evidenzia come «una tale prassi [...] ha conseguenze rilevanti sul piano dei rapporti sia tra i due rami del Parlamento (poiché la Camera che esamina il testo per seconda è di fatto privata di un'adeguata capacità di analisi e di discussione del testo), sia tra il Parlamento e il Governo, essendo quest'ultimo, nell'attuale stagione della “perenne urgenza”, ad atteggiarsi non solo come *dominus* della potestà emendativa ma anche come protagonista di quella prassi discutibile [...] della presentazione di questioni di fiducia su maxi-emendamenti. Pertanto, il “monocameralismo di fatto”, affermatosi nel più recente periodo, è espressione, da una parte, della crisi del sistema partitico e della accresciuta rilevanza degli apparati tecnici e amministrativi, e, dall'altra, della volontà del Governo di “rendere il bicameralismo perfetto una formula utile solo per certe categorie di leggi in relazione al tempo a disposizione per deliberare”».

¹³⁰ S. CECCANTI, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021): riflessioni dalla Presidenza del Comitato per la Legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2022, 364 ss., secondo cui «[...] il Comitato [per la legislazione della Camera] ha segnalato l'anomalia per la quale il cosiddetto “monocameralismo di fatto” sia divenuta nell'emergenza una regola assoluta, data quasi per scontata nella conversione dei decreti-legge, anche con la trasmissione dei testi in seconda lettura a pochissimi giorni dalla scadenza dei sessanta giorni». Particolarmente utili, altresì, le considerazioni di R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, 12 ss.

¹³¹ Per un'analisi approfondita v. S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, in *Federalismi.it*, 6/2023, 159 ss.

¹³² Quantunque siano presenti in entrambe le Camere, i due Comitati non risultano perfettamente sovrapponibili. Per una concisa disamina delle differenze si rinvia a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023, 168-169. Utile, altresì, M. CARLI, *Qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2022.

elettorale, ma si articola in modo da assicurare una piena e paritaria rappresentanza tanto della maggioranza quanto dell'opposizione¹³³.

Questa scelta di equilibrio, e qui risiede l'altra considerazione, viene assicurata dalla figura del Presidente d'Assemblea, che in tal senso svolge un ruolo *super partes*, di terzietà¹³⁴ – quasi fosse un'autorità giudiziaria nella celebrazione di un processo – rispetto agli orientamenti politici rappresentati in Parlamento. È la seconda carica dello Stato, dunque, ad avere il delicato compito di individuare le singole componenti del Comitato.

Il primo rilievo è confermato dal successivo comma, il quale prevede un meccanismo di attribuzione della presidenza dell'organo – la cui durata è fissata ad un anno – ispirato ad un sistema di turnazione, permettendo tanto ai Senatori di maggioranza quanto a quelli di minoranza di assumere tale incarico. Questo, almeno, in linea teorica; sul versante pratico, invece, non è possibile non considerare una discrasia: se la durata della legislatura è fissata, nel massimo, a cinque anni (ai sensi dell'art. 60 Cost.), come potrebbero tutti e otto i membri del Comitato assumerne la presidenza? Nell'omologo alla Camera, che, come si avrà modo di osservare nel capitolo successivo, si compone di dieci deputati¹³⁵, il problema era stato ovviato attribuendone la direzione per un lasso di tempo ridotto (pari a sei mesi), così da consentire un effettivo allineamento tra estensione complessiva della legislatura e *turn over* alla presidenza¹³⁶.

Stante questa incongruenza, qual è la *ratio* di simili previsioni? Perché, in altre parole, si è optato per una struttura garantista anche delle opposizioni? Ebbene, la ragione deve essere primariamente ed eminentemente individuata nel ruolo che il Comitato è chiamato a svolgere, ossia – parafrasando il quinto comma – esprimersi «[...] sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi» normativi.

Con riguardo al primo profilo, è risaputo che la valutazione d'impatto rientra tra le operazioni previste dalla cd. *Analisi di impatto della regolamentazione* (AIR), promossa (allorché prescritta) nei confronti dei disegni di legge che impattino, in modo significativo, su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Tale procedimento informativo – che, per l'appunto, concerne l'opportunità e i contenuti dell'ipotetica azione normativa – viene svolto individuando e comparando le possibili alternative (inclusa quella di non intervento), nonché soppesando la fattibilità e gli effetti previsti¹³⁷.

Quanto alla qualità dei testi, invece, è possibile rilevare come le incombenze che il Regolamento attribuisce all'organo, per quanto connotate da caratteri politici, siano, a ben

¹³³ Vedasi V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 2013, 326, in cui si sostiene, con riguardo al Comitato alla Camera dei deputati, che «anche la composizione così ristretta costituisce un elemento anomalo ed innovativo rispetto alla tradizione parlamentare, e sembra volere privilegiare la *tecnicità* delle funzioni svolte rispetto alle stesse esigenze di una maggiore rappresentatività politica dell'organo ristretto...».

¹³⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 171 ss. Utile, altresì, G. LASORELLA, *Le garanzie interne al giusto procedimento legislativo. Presidente d'Assemblea e Comitato per la legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 551 ss.

¹³⁵ Alla Camera, in un primo momento, il numero dei componenti era pari a otto; successivamente, con le modifiche regolamentari del 20 luglio 1999, è stato aumentato a dieci.

¹³⁶ In realtà, il parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001, poi confermato nella seduta del 6 novembre 2009, ha fissato «in via sperimentale» la durata del turno di presidenza a dieci mesi.

¹³⁷ La disciplina dell'*Analisi di impatto della regolamentazione* (AIR), unitamente a quella della *Verifica di impatto della regolamentazione* (VIR), può rintracciarsi nel DPCM 15 settembre 2017, n. 169. Utile, per una breve sintesi, *Air e Vir*, in *interno.gov.it*, ult. cons. 29 aprile 2023.

vedere, di natura essenzialmente tecnico-giuridica. La circostanza che il frutto dell'attività parlamentare sia, sotto il profilo del *drafting* formale e sostanziale¹³⁸, "di buona fattura" – tale, cioè, da assicurare formulazioni pienamente comprensibili e coerenti con l'ordinamento giuridico – costituisce un interesse generalizzato, che si estranea dalle singole visioni politiche per rispondere, viceversa, ad un'esigenza diffusa di certezza del diritto *tout court*.

Da qui la necessità che la normazione sia connotata da «[...] omogeneità, [...] semplicità, chiarezza e proprietà della [...] formulazione, nonché [da] efficacia [...] per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente»¹³⁹.

Gli atti sottoponibili allo «[...] scrutinio della legge alla stregua della legge»¹⁴⁰ sono indicati nel prosieguo della norma.

In primo luogo e in via generale, l'organo *de quo* «[...] esprime pareri sui disegni di legge discussi dall'Assemblea o dalle Commissioni in sede deliberante»¹⁴¹. Tale previsione, che ha destato non poche preoccupazioni in dottrina¹⁴², al momento pare non aver generato particolari problematiche. In altre parole, il pericolo paventato circa l'incapacità, per un organo di così ristretta composizione, di pronunciarsi su tutti i testi discussi nel *plenum* (quindi già esaminati in sede referente o redigente dalla Commissione di merito) o dalle Commissioni deliberanti non ha trovato concretizzazione nell'attività dello stesso.

Certamente, per il futuro, potrebbe risultare vantaggiosa l'individuazione di alcune forme di "prelazione", in modo tale da garantire un efficiente, ordinato e tempestivo intervento su tali atti, e in special modo su quelli di conversione.

In proposito, l'ultimo comma dell'art. 20-*bis* – con formula imperativa e in coerenza con il disposto precedente – rimette al Comitato il dovere di esprimersi, entro cinque giorni dall'assegnazione, sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (esaminati in sede referente), «anche proponendo la soppressione delle disposizioni [...] che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge, previste dalla legislazione vigente».

Inoltre, alle Commissioni è riconosciuta sia la facoltà di chiedere una pronuncia del Comitato sugli schemi di atti normativi del Governo (ai sensi del terzo comma, secondo periodo), sia – ai sensi del comma 7 – quella di trasmettere al Comitato i «[...] disegni di

¹³⁸ In generale, per *drafting formale* si intende l'insieme delle regole di tecnica normativa per la corretta redazione del testo; viceversa, il *drafting sostanziale* concerne quel complesso di attività che attengono alla progettazione del contenuto delle leggi e degli atti normativi. Per approfondire la questione, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

¹³⁹ Così dispone il quinto comma dell'art. 20-*bis* del Regolamento Senato. Sull'attività svolta all'esordio istituzionale del Comitato, S. ROTOLO, *Il nuovo Comitato per la legislazione al Senato e gli altri soggetti della buona scrittura delle leggi: tra criticità di sistema ed esigenze di riforma*, cit., 151 ss.

¹⁴⁰ L'espressione è ripresa da P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *Federalismi.it*, 3/2017, 5.

¹⁴¹ Vedasi il terzo comma della disposizione in oggetto.

¹⁴² F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, 59, secondo i quali, «[...] 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 l'organo prefigurato dall'emendamento, composto da 8 senatori, possa svolgere un carico di lavoro così significativo».

legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge»¹⁴³.

Come anticipato, gli atti con cui tale organo si esprime assumono la forma dei pareri, che possono inglobare *raccomandazioni*, *osservazioni* e *condizioni*. Se le osservazioni costituiscono «inviti a porre rimedio alle eventuali incongruenze riscontrate», le condizioni riguardano «[...] modifiche puntuali da introdurre nel testo»¹⁴⁴. In tale prospettiva, mentre le prime rappresenterebbero mere indicazioni di merito, incapaci di coartare verso una sostanziale modifica dell'atto, le seconde, al contrario, dovrebbero apprezzarsi alla stregua dei cd. *pareri rinforzati* espressi dalle Commissioni filtro, e, dunque, di necessaria introiezione da parte dei destinatari.

Tale dato trova riscontro nel sesto comma, laddove si esplicita come eventuali condizioni contenute nei pareri del Comitato imporrebbero alla deliberante un adeguamento del testo, pena la rimessione del medesimo al *plenum*. E anche laddove il disegno di legge venisse discusso in Assemblea dalla sede redigente, la Presidenza potrebbe, qualora le indicazioni fossero state disattese e in deroga alla disciplina generale¹⁴⁵, ammettere la presentazione di emendamenti strettamente volti ad allineare il testo alle condizioni contenute nel parere emesso dal Comitato.

È bene rilevare, poi, come l'epilogo del quinto comma aggiunga un elemento peculiare al dettato normativo, che viene ora considerato per ragioni di ordine espositivo. Quasi a sottolineare la natura tecnico-giuridica dell'organo, il Regolamento prevede la possibilità – per uno o più componenti del medesimo – che, all'interno del parere, si dia conto anche delle opinioni dissenzienti (oltre che delle motivazioni che ne costituiscono il fondamento) rispetto alla deliberazione adottata.

L'istituto della *dissenting opinion* acquista, sotto questo profilo, un ruolo di particolare rilevanza: infatti, «se da un lato rafforza l'autorevolezza del Comitato, perché permette di mantenere una dialettica in punto di diritto in grado di equilibrare le diverse opinioni, dall'altro consente di verificarne maggiormente la trasparenza delle scelte, favorendo una sorta di pubblicità del dibattito interno che è fondamentale per le Assemblee politiche»¹⁴⁶.

Quanto alle tempistiche, il quarto comma stabilisce che il Comitato debba esprimersi in tempo utile per la conclusione dell'esame in Assemblea (rimarcando come il medesimo non possa costituire un elemento procedurale di natura ostruzionistica), e comunque – in armonia con quanto affermato nell'ottavo comma – non oltre cinque giorni dalla trasmissione del testo.

Se da un lato questo termine parrebbe ragionevole, con riguardo ai disegni di legge di conversione di decreti-legge potrebbero prospettarsi talune problematiche di eminente rilevanza. Occorre considerare, invero, l'eventualità (non infrequente nella prassi) che il testo, visionato in prima battuta alla Camera, pervenga tardivamente all'attenzione del Senato, in

¹⁴³ Il riferimento, naturalmente, va alle leggi delega e alle cd. *deleghe in senso ampio*, attribuite cioè a soggetti diversi dall'Esecutivo.

¹⁴⁴ Entrambe le citazioni sono riprese da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, cit., 329.

¹⁴⁵ L'art. 36, comma 1, del Regolamento del Senato – così come modificato nel 2022 – dispone, infatti, che, «salve le eccezioni previste dal comma 1 dell'articolo 35, il Presidente può, dandone comunicazione al Senato, assegnare in sede redigente alle Commissioni permanenti o a Commissioni speciali disegni di legge, riservata all'Assemblea la sola votazione degli articoli e la votazione finale con sole dichiarazioni di voto».

¹⁴⁶ Così F. MICARI, *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, in *Osservatorio AIC*, 5/2022, 92-93.

prossimità della scadenza dei perentori sessanta giorni prescritti dall'art. 77, comma 3, Cost. Una circostanza, questa, che renderebbe assai arduo l'espletamento del compito assegnato al Comitato, con la possibilità che il parere venga ad assumere – *sic et simpliciter* – le sembianze di mero “visto”.

Il comma si conclude prevedendo che all'attività valutativa dell'organo partecipino, oltre ai componenti effettivi, anche il relatore incaricato dalla Commissione competente e un rappresentante del Governo.

3. I pareri obbligatori delle “Commissioni filtro”

Un secondo ambito ampiamente investito dalla riforma regolamentare del 2022 è quello dei pareri obbligatori espressi dalle cd. “Commissioni filtro”. Tralasciando la modifica meramente formale apportata al primo comma (che impone alla 4a Commissione¹⁴⁷ di esprimersi, in generale, sui disegni di legge concernenti le procedure di adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo) e al sesto, le novelle più significative si sostanziano nell'introduzione dei commi 6-*bis* e 6-*ter*, dedicati rispettivamente ai pareri della 5a¹⁴⁸ e della 1a Commissione permanente¹⁴⁹.

L'art. 6-*bis* si apre statuendo che – stante l'obbligo di pronunciarsi sui disegni di legge, deferiti ad altre Commissioni, che comportino nuovi o maggiori oneri, diminuzione di entrate, o che comunque contengano disposizioni rilevanti ai fini delle direttive e delle previsioni del programma di sviluppo economico¹⁵⁰ –, ad eccezione dei d.d.l. collegati alla manovra di finanza pubblica, la 5a Commissione deve formulare un parere esclusivamente sugli emendamenti approvati. Precedentemente alla riforma del 2022, infatti, le Commissioni filtro esprimevano detto parere “a monte”, cioè su tutti gli emendamenti presentati e non ancora posti in votazione.

La previsione di una pronuncia preventiva, tuttavia, si ispirava all'idea di un procedimento contraddistinto da un numero contenuto di emendamenti, eventualità che non solo non si è verificata, ma che anzi ha visto, ancor più nel corso degli ultimi anni, un aggravio degli oneri a carico delle Commissioni filtro, e in particolare della 5a¹⁵¹. In tal senso, le ultime modifiche regolamentari segnano un punto di svolta, proprio perché sembrano convogliare verso una generale razionalizzazione della produzione legislativa.

Tralasciando questa breve digressione e richiamando il dato testuale, in assenza del parere il Regolamento fa divieto di attribuire al relatore l'incarico di riferire all'Assemblea prima che siano decorsi almeno quindici giorni dalla richiesta. D'altra parte, la medesima disposizione – con un inciso assai nebuloso («appreziate le circostanze») – riconosce al Presidente del Senato la facoltà di fissare un termine differente.

¹⁴⁷ “Politiche dell'Unione europea”.

¹⁴⁸ “Programmazione economica e bilancio”.

¹⁴⁹ “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione”.

¹⁵⁰ Si rimanda al terzo comma dell'art. 40 del Regolamento del Senato.

¹⁵¹ Particolarmente utile, sul punto, la lezione di M. MAGRINI, *L'attività consultiva della Commissione Affari costituzionali*, tenuta presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “S. Tosi” il 3 aprile 2023. Altrettanto interessanti, seppur datate, le considerazioni di M. MAGRINI, *Il ruolo delle Commissioni “filtro” nel procedimento legislativo: quando la “cassa” (ed il Governo) prevale sulla Costituzione (e sul Parlamento)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2010.

La norma prosegue disponendo che, laddove richiesto dalla Commissione, il Governo deve trasmettere, entro cinque giorni, la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati dagli emendamenti di cui al terzo comma dell'art. 76-*bis*¹⁵². Qualora tale impellenza non venisse adempiuta nei termini prescritti, il Regolamento non ritiene configurabili presunzioni di onerosità finanziaria degli emendamenti stessi.

Ancora, si stabilisce che, laddove la Commissione Bilancio esprima parere contrario – ovvero favorevole ma condizionato al rispetto di specifiche indicazioni – su un disegno di legge che importi nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate *ex art.* 81, comma terzo, Cost., la Commissione competente per materia pone in votazione le modifiche richieste. Se l'esame avviene in sede redigente o deliberante, il mancato allineamento produce la rimessione del progetto all'Assemblea; qualora, invece, si tratti di sede referente, la Commissione di merito deve necessariamente indicare le ragioni dello scostamento all'interno della relazione all'Assemblea.

Per completezza, si segnala l'adeguamento numerico apportato all'art. 102-*bis*¹⁵³, comma 1, del Regolamento, in base al quale gli emendamenti sui quali sia intervenuto parere contrario della Commissione *de quo* sono improcedibili, a meno che dieci (in precedenza quindici) Senatori non ne chiedano la votazione.

Veniamo al comma 6-*ter*, dedicato invece all'attività consultiva della 1a Commissione permanente. Infatti, ferma restando la competenza a esprimersi sui «[...] disegni di legge deferiti ad altre Commissioni che presentino aspetti rilevanti in materia costituzionale o che attengano alla organizzazione della Pubblica Amministrazione»¹⁵⁴, anche la Commissione Affari costituzionali deve pronunciarsi con parere sui soli emendamenti approvati.

Inoltre, in caso di esame in sede redigente o deliberante e qualora sia stato espresso un parere contrario o favorevole condizionato, la Commissione di merito pone in votazione le modifiche richieste; allorché quest'ultima se ne discosti, il disegno di legge deve essere portato in Assemblea. Viceversa, laddove l'esame avvenisse in sede referente e la Commissione decidesse di non adeguare il testo al parere, occorrerebbe indicarne le ragioni nella relazione all'Assemblea.

4. Le modifiche alla disciplina delle Commissioni in sede deliberante, redigente e referente

Come anticipato, la novità introdotte in materia di pareri obbligatori (di cui all'art. 40 del Regolamento) hanno avuto alcuni riflessi sulla disciplina delle Commissioni in sede deliberante (artt. 35, 37, 41), redigente (artt. 36, 37, 42, 44) e referente (artt. 37, 43, 44). Iniziamo dalle modifiche apportate al procedimento con le Commissioni riunite in sede deliberante. Per quanto concerne la fase dell'assegnazione, l'art. 35, primo comma, ammette la possibilità che il Presidente d'Assemblea assegni singoli disegni di legge alla deliberazione delle stesse Commissioni, eccezion fatta per quei progetti che devono essere necessariamente discussi e votati nel *plenum*.

Tuttavia, fino al momento della votazione finale il testo è rimesso all'Assemblea se, alternativamente, il Governo, un decimo dei componenti del Senato o un quinto dei

¹⁵² Rubricato "Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti".

¹⁵³ Recante "Effetti del parere contrario della 5a Commissione permanente".

¹⁵⁴ Così dispone il secondo comma dell'art. 40 Reg. Sen.

componenti della Commissione di merito chiedano al Presidente d'Assemblea – ovvero a quello di Commissione qualora la discussione sia già iniziata – che il disegno di legge venga discusso e votato in Assemblea oppure – e qui risiede la modifica – che sia sottoposto, previa votazione degli articoli, alla sua approvazione finale con le sole dichiarazioni di voto.

Il d.d.l., poi, è rimesso all'Assemblea anche nei casi contemplati dai commi 5, 6, 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 40 Reg. Sen., vale a dire nelle ipotesi di mancato adeguamento del testo al parere espresso dalle Commissioni filtro.

Quanto alla fase procedurale, si osservano, ai sensi dell'art. 41 e in quanto applicabili, le disposizioni sulla discussione e votazione in Assemblea, con esclusione delle limitazioni alla presentazione di emendamenti indicate nei commi 3 e 5 dell'art. 100 Reg. Sen. Segnatamente, per le votazioni nominali e a scrutinio segreto è richiesta rispettivamente la domanda di due e di tre senatori (non più di tre e cinque); inoltre, le richieste che in Assemblea devono essere avanzate da almeno cinque senatori (non più otto) sono proposte in Commissione da almeno due senatori ovvero da uno se a nome di un Gruppo.

L'art. 36 si occupa, invece, dell'assegnazione alle Commissioni riunite in sede redigente. In particolare, si evidenzia, al primo comma, la soppressione del riferimento alle modalità e ai limiti delle dichiarazioni di voto di cui all'art. 109, comma 2, nonché l'espunzione del secondo comma della medesima norma. Viene meno, infatti, la possibilità che otto Senatori – entro altrettanti giorni dalla comunicazione dell'avvenuta assegnazione – chiedano che l'esame sia preceduto da una discussione assembleare tesa ad individuare, con apposito ordine del giorno, i criteri cui la Commissione deve attenersi per la redazione del testo.

Inoltre, sempre entro i limiti fissati dall'art. 35, si riconosce la facoltà al Governo, ad un decimo dei componenti del Senato ovvero ad un quinto dei membri della Commissione – nonché nei casi di cui ai commi 5, 6, 6-*bis* e 6-*ter* dell'art. 40 Reg. Sen. – di chiedere, fino al momento della votazione finale in Assemblea, che il disegno di legge venga associato alla procedura ordinaria di esame e approvazione (mediante, quindi, la riassegnazione del testo alla sede referente).

Quanto all'art. 42, si registra l'abrogazione del secondo comma e l'eliminazione di un'espressione al terzo comma, entrambi concernenti la già illustrata ipotesi – anch'essa venuta meno – di cui all'art. 36, comma 2. Anche in tal caso, inoltre, vengono rimossi i riferimenti alle modalità e ai limiti delle dichiarazioni di voto di cui al secondo comma dell'art. 109 Reg. Sen.

L'art. 37 disciplina il “Trasferimento di un disegno di legge dalla sede referente alla sede deliberante o redigente”. Infatti, al di fuori delle fattispecie di cui al primo comma dell'art. 35 e purché vi sia il consenso unanime della Commissione di merito e l'assenso del Governo, il Presidente d'Assemblea, su richiesta, può trasferire alla sede deliberante o redigente un disegno di legge in precedenza deferito a quella referente. Tale operazione, tuttavia, non è consentita laddove – nelle ipotesi di cui all'art. 40, commi 5, 6, 6-*bis* (sesto periodo) e 6-*ter* (secondo periodo) – la Commissione filtro competente abbia espresso parere contrario al provvedimento.

Ancora, si segnala, sempre in ragione dell'abrogazione del secondo comma dell'art. 36, la rimozione, al quarto comma dell'art. 44 (“Termini per la presentazione delle relazioni”), del riferimento alla discussione preliminare in Assemblea che precede l'esame in Commissione.

In ultima istanza, all'art. 43 – rubricato “Procedura delle Commissioni in sede referente” – si evidenzia l'espunzione del comma 3-*bis*, che originariamente rimetteva ai Senatori della

14a Commissione (oggi la 4a) il compito di riferire alle altre Commissioni permanenti i pareri sui disegni di legge di cui all'art. 40, comma 1, Reg. Sen.

5. L'introduzione del cd. "voto a data certa"

Sempre nella prospettiva di assicurare un efficientamento e una razionalizzazione delle procedure legislative, la riforma regolamentare del 2022 ha introdotto rilevanti novità in materia di organizzazione delle attività assembleari. Si segnalano, in particolare, le modifiche intervenute agli articoli 54, 55 e 56 Reg. Sen.

Ebbene, prima di scandagliare sistematicamente le novelle apportate, pare utile richiamare alcune basilari nozioni.

Come insegnato dalla manualistica, i lavori delle Camere sono organizzati secondo il metodo della programmazione¹⁵⁵, che si articola in *programma* (art. 53), *calendario* (art. 55) e *ordine del giorno* (vale a dire l'elenco degli argomenti da esaminare nel corso delle singole sedute)¹⁵⁶.

Glissando su quest'ultimo profilo (disciplinato dall'art. 56) e riferendosi alle peculiarità del Senato, è possibile esplicitare che mentre il *programma dei lavori* si concreta in un documento «più astratto e generale, in cui ci si limita ad inserire, per ognuno dei due [...] mesi in esso ricompresi, i provvedimenti e gli argomenti che saranno presumibilmente oggetto di trattazione»¹⁵⁷ – naturalmente tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari e dai singoli Senatori –, il *calendario*, di regola, ha cadenza mensile e stabilisce le modalità attuative del programma definitivo¹⁵⁸. Inutile sottolineare che, nell'uno e nell'altro caso, il ruolo svolto dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e dal Presidente d'Assemblea è dirimente¹⁵⁹.

Stanti tali considerazioni, è ora possibile procedere all'analisi delle singole modificazioni.

Dell'art. 54¹⁶⁰, originariamente destinato a disciplinare uno "schema di lavori" da impiegare nelle ipotesi di disaccordo – in seno alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi – sul programma, si segnala unicamente la complessiva soppressione¹⁶¹.

¹⁵⁵ Secondo A. MANZELLA, *Dai Regolamenti del 1971 al giusto procedimento legislativo: un'introduzione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2021, 526-527, «innovazione capitale nella struttura del "giusto" procedimento legislativo è [...] il requisito della "ragionevole durata": attraverso l'istituto della "programmazione" dei lavori. [...] Con la "ragionevole durata" del procedimento legislativo si crea infatti un formale legame finalistico dei lavori parlamentari con l'attuazione del programma di governo. [...] Si recuperava così, in un certo senso, attraverso la "ragionevole durata" del procedimento, il raccordo con i dichiarati obiettivi di governo e con il calore assoluto del fattore temporale in essi incorporato: di importanza tale che solo la coincidenza tempistica tra lavori parlamentari e programma di azione governativa può attuare pienamente il concetto di "governo parlamentare" (il "contingentamento dei tempi" e il "voto a data fissa" saranno il controverso futuro di queste premesse)».

¹⁵⁶ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, cit., 379 ss.

¹⁵⁷ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 220.

¹⁵⁸ Segnatamente, ai sensi dell'art. 55, comma 2, Reg. Sen., «il calendario, che ha di norma cadenza mensile, reca il numero e la data delle singole sedute, con l'indicazione degli argomenti da trattare...».

¹⁵⁹ Sulle modalità di adozione del programma dei lavori e del calendario dei lavori si rimanda, rispettivamente, agli artt. 53, commi 3 e ss., e 55, commi 3 e 4, Reg. Sen.

¹⁶⁰ Recante "Schema dei lavori".

¹⁶¹ A ben vedere, la prassi parlamentare ha mostrato come tale strumento fosse da tempo caduto in desuetudine, tant'è che proprio nella "Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento", comunicata alla Presidenza il 29 giugno 2022 e consultabile su *senato.it*, si legge quanto segue: «L'evidente

Degna di maggiore considerazione, invece, la revisione apportata all'art. 55, dedicato al "Calendario dei lavori". Infatti, il Regolamento riforma il quinto comma in due versi: anzitutto, si sancisce che – ai fini dell'organizzazione della discussione degli argomenti iscritti nel calendario – la Capigruppo, nel determinare il tempo da riservare a ciascun Gruppo e, in aggiunta, ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo¹⁶², stabilisce la data entro cui gli argomenti all'ordine del giorno devono essere posti in votazione, garantendo inoltre, per la conversione della decretazione d'urgenza, che il voto avvenga entro il trentesimo giorno dal deferimento¹⁶³.

Tale peculiare procedura è conosciuta nella nostra prassi parlamentare con il nome di "ghigliottina"¹⁶⁴, uno strumento a vocazione anti ostruzionistica al quale si ricorre, per l'appunto, nel tentativo di assicurare la conversione di un decreto-legge prima del termine di decadenza.

In secondo luogo, e qui risiede la reale innovazione¹⁶⁵, questa previsione generale viene oggi accompagnata dal cd. *voto a data certa*. Nello specifico, il Regolamento è stato integrato con una disposizione che consente di porre in votazione il testo presentato o trasmesso (dalla Camera) all'Assemblea ovvero licenziato dalla Commissione laddove l'esame del disegno di legge non fosse concluso nei termini prestabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Questo *iter*, tuttavia, non può trovare applicazione con riguardo ai disegni di legge di cui agli articoli 72, ultimo comma, e 79 della Costituzione¹⁶⁶.

Alcune considerazioni, seppur telegrafiche, sulla portata di detta novella paiono d'obbligo. Anzitutto, rispetto all'istituto della "ghigliottina", la calendarizzazione *a data certa* nasce con una finalità diversa: la definizione *ex ante* di un termine entro cui concludere l'esame di un

desuetudine registrata in ordine all'istituto dello schema dei lavori in sede di programmazione ha orientato la Giunta a proporre l'espunzione dal Regolamento».

¹⁶² Inevitabile il rimando all'art. 14, comma 1, Reg. Sen., nella parte in cui si afferma che «ai Senatori non iscritti ad alcun Gruppo sono garantiti proporzionati tempi di intervento stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ai sensi dell'articolo 55, comma 5».

¹⁶³ A. PLACANICA, A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei Gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino 2004, 71.

¹⁶⁴ Lo strumento della "ghigliottina" – comparso per la prima volta, al Senato, nella seduta del 28 febbraio 1990 – si fonda su una lettura combinata degli articoli 55, comma 5, e 78, comma 5, Reg. Sen. A tal riguardo, particolarmente utile la lezione di F.S. TONIATO, *La riforma del 2022 del Regolamento del Senato*, tenuta il 23 gennaio 2023 presso il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "S. Tosi"; vedasi anche L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 226. Per una comparazione con la Camera si rimanda a C. DE CESARE, *Il Canguro e la Ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera – La versione dei media on line*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016, 67 ss.

¹⁶⁵ A ben vedere, alcune proposte di riforma in tal senso erano già state avanzate nel corso della XVII Legislatura ("Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"). Sulle differenze rispetto alla recente revisione regolamentare utili D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore "apolide", sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, in *Federalismi.it*, 34/2022, 12 ss.; T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 5/2016, 1 ss.; R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, 6/2016, 1 ss.

¹⁶⁶ Rispettivamente, disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi; disegni di legge per la concessione di amnistia e indulto.

disegno è tesa non tanto a respingere pratiche ostruzionistiche, quanto piuttosto ad incentivare i procedimenti legislativi ordinari, nell'ottica di contenere il ricorso – da parte del Governo – allo strumento del decreto-legge, del quale si dirà più diffusamente a breve.

Un secondo elemento d'interesse va ricercato, poi, nel potere di iniziativa procedurale che il nuovo articolato rimette alla Capigruppo – confermandone, così, l'influsso decisivo¹⁶⁷ –, senza peraltro fissare, *ab origine*, un termine massimo di durata dell'esame. D'altro canto, è bene specificare che tale lasso temporale, ancorché individuato dal suddetto organo, deve comunque essere sottoposto ad una successiva deliberazione assembleare, da estrinsecarsi mediante votazione a scrutinio nominale simultaneo.

Ma il dato di squisita rilevanza deve propriamente individuarsi nel portato di un similare meccanismo: difatti, laddove i tempi di valutazione si siano protratti oltre la scadenza predeterminata dalla Conferenza e ratificata dal Senato, si perviene ad una sorta di “demolizione” dei lavori e degli emendamenti approvati, «[...] ritornando, come nel “gioco dell'oca”, al provvedimento presentato o trasmesso al Senato ovvero approvato in Commissione...»¹⁶⁸.

Ciononostante, se il provvedimento è discusso in Assemblea nella versione del proponente (*ex art. 44, comma 3, Reg. Sen.*), gli emendamenti accolti dalla Commissione sono nuovamente posti in votazione, così da salvaguardare parzialmente l'attività già svolta.

Brevi notazioni finali: il comma 7 dell'art. 55 prevede che – in ragione di eventi sopravvenuti ed urgenti – l'Assemblea, al termine di ogni seduta e su proposta del Presidente, del Governo o di cinque Senatori (non più otto), possa deliberare di inserire nel calendario argomenti non compresi nel programma, sempre che tale immissione non ne renda impossibile l'esecuzione.

L'art. 56, come anticipato, si occupa infine dell'*ordine del giorno*. Poche, invero, sono le correzioni registrate sul punto: viene espunto – in armonia con la soppressione dell'art. 54 – il riferimento allo “schema dei lavori” (comma 2), si riduce da otto a cinque il numero di parlamentari necessari per ottenere l'inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno (comma 3) e per proporre la discussione e la votazione di materie non inserite nel medesimo documento (comma 4).

6. Le novità in materia di conversione dei decreti-legge

La questione del *voto a data certa* è strettamente interconnessa al tema della decretazione d'urgenza. Come è già stato anticipato, la *ratio* alla base del riconoscimento esplicito di tale istituto deve rinvenirsi (anche) nel tentativo di scongiurare l'(ab)uso di detti strumenti

¹⁶⁷ Cfr. L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento “interlocutore”*, Pisa University Press, Pisa, 2018, 33, secondo cui «l'organo parlamentare che riveste il ruolo centrale nella programmazione è la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, che al Senato è integrata dai quattro Vicepresidenti e dal rappresentante del Governo, solitamente il Ministro per i rapporti con il Parlamento».

¹⁶⁸ Così D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., 13. Inoltre, per un raffronto con la Camera, si rimanda a L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2022, 9 ss.; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6/2014, 1 ss.

normativi, ancor più in relazione a quelle circostanze che, invece, potrebbero e dovrebbero essere fronteggiate, entro tempi sufficientemente celeri, dal legislatore ordinario¹⁶⁹.

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, infatti, «la ripetuta previsione costituzionale dell'urgenza significa che la Costituzione riconosce nella tempestività una delle qualità della legge che il Parlamento può e deve perseguire nella sua organizzazione procedurale»¹⁷⁰.

D'altra parte, costituisce oramai fatto notorio il progressivo indebolimento delle assemblee parlamentari, che troppo spesso appaiono inerti e “senza voce” a fronte di spinte centrifughe che, al contrario, tendono verso una sostanziale intensificazione del ruolo (anche normativo) dell'Esecutivo¹⁷¹.

La questione dei decreti-legge costituisce *ictu oculi* una particolare torsione di questo fenomeno, sia «da un punto di vista “quantitativo”, vista la frequenza crescente di ricorso allo strumento, [...] [che] da un punto di vista “qualitativo”, date le innumerevoli prassi “elusive” prodottesi, dalle più note e risalenti nel tempo (la “reiterazione” dei decreti [...]), alle più recenti e “innovative”», tra cui è possibile annoverare l'«eterogeneità e “onnicomprendività” dei decreti (con testi che partono voluminosi e diventano “obesi” in sede di conversione), così come [il] fenomeno della “reiterazione implicita” o dei “decreti fantasma” (ossia a pubblicazione o applicazione differita)... »¹⁷².

¹⁶⁹ Critica sulla possibilità che il “voto a data certa” possa scoraggiare il ricorso ai decreti-legge M. MANETTI, *Perché tornare a discutere del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive. Il Filangieri. Quaderno 2021*, Jovene, Napoli, 2021, 118, secondo la quale «[...] il decreto legge presenta troppi vantaggi per il Governo, in primis l'immediata entrata in vigore, indi la visibilità della scelta governativa nella sua purezza [...], poi il rischio della decadenza, che è un forte strumento di ricatto nei confronti della maggioranza, e non ultimo [...] la immediata riferibilità della questione di fiducia all'articolo unico della legge di conversione, che non implica tuttavia di rinunciare alla ripartizione del testo in articoli».

¹⁷⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 358.

¹⁷¹ La locuzione è ripresa da M. AINIS, *Così il Parlamento resta senza voce*, in *la Repubblica*, 16 aprile 2023. In tono critico, l'A. evidenzia che «c'era una volta il Parlamento. Adesso rimane la parola, non la cosa. [...] Leggi di delega (al governo, e a chi sennò?), leggi di bilancio predisposte dal governo, e in 29 casi leggi che convertono decreti del governo. Da qui uno scambio di ruoli: il potere esecutivo legifera, il potere legislativo esegue. E il decreto-legge – concepito per fronteggiare situazioni straordinarie – diventa lo strumento ordinario della legislazione. [...] Ma il problema non sta solo nella lingua arcana del diritto – altro malanno cui non prestiamo più attenzione, per rassegnazione o per disperazione. Tocca piuttosto la democrazia italiana, che ha (dovrebbe avere) nel Parlamento il suo santuario. Perché quest'ultimo è l'unico luogo delle istituzioni dov'è rappresentata pure l'opposizione, oltre alla maggioranza di governo; se perde la voce, viene silenziato anche il dissenso. Perché il Parlamento è lo specchio del Paese, mentre l'esecutivo ne riflette soltanto una frazione. E perché le Camere deliberano con una discussione pubblica, il Consiglio dei ministri decide in gran segreto. Quando decide, giacché l'officina dei decreti si trova piuttosto negli uffici legislativi dei ministeri, sono loro gli oscuri meccanismi delle regole che abbiamo sul groppone. E le conseguenze ci riguardano, benché i più non ci facciano caso. Lo spettacolo d'un Parlamento perennemente litigioso ma in realtà prono ai voleri del governo; del tutto incapace d'iniziativa e di proposte autonome; per giunta generato con il perverso sistema delle liste bloccate, che vietano agli elettori di scegliere gli eletti – ecco, è questo spettacolo che ha allevato il nostro disamore. Però la crisi di fiducia sulle assemblee parlamentari mina pure la fiducia in noi stessi, ci allontana gli uni dagli altri, ci impedisce di riconoscerci come un popolo unitario, avendo perso la rappresentanza unitaria delle nostre diverse solitudini».

¹⁷² Così D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di “compressione” del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, 2-3. Dello stesso avviso R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per “nuove” Camere?*, cit., 14, secondo cui «[...] quasi tutta la legislazione di governo si concentra nei provvedimenti d'urgenza e la generalizzazione del procedimento parlamentare di conversione come sede “ordinaria” di consolidamento di tale legislazione si sta risolvendo in una alterazione del profilo funzionale o “causale” dello stesso procedimento legislativo parlamentare, che da sede primaria per l'innovazione dell'ordinamento giuridico si sta

Ma veniamo alle recenti modifiche. L'art. 78 Reg. Sen. – recante “Disegni di legge di conversione di decreti-legge” – ospita essenzialmente due novità, una meno incisiva dell'altra.

La prima consiste nella diminuzione, da dieci a sette, dei Senatori che possono proporre nel *plenum*, entro cinque giorni dall'annuncio della presentazione o della trasmissione, una questione pregiudiziale riferita ad un disegno di legge di conversione, riconoscendo altresì la possibilità al Presidente d'Assemblea di ammettere – compatibilmente con i termini di conversione del decreto-legge – la presentazione di proposte di questione sospensiva.

Molto più pregnante, per contro, l'elisione dell'ultimo comma della medesima norma, che originariamente prevedeva la riapprovazione in Aula delle proposte emendative già adottate dalla Commissione di merito, la quale – nella formulazione corrente – redigerà, invece, al termine dell'esame, un testo consolidato accogliente dette modifiche (cosiddetto *Testo A*). In questo modo, oltre a razionalizzare l'*iter* di conversione della decretazione d'urgenza, la riforma ha cristallizzato un allineamento tra la normativa vigente a Montecitorio e quella propria di Palazzo Madama¹⁷³.

Con riguardo alle successive disposizioni, si segnalano unicamente la soppressione, al secondo comma dell'art. 79¹⁷⁴, all'art. 80¹⁷⁵ e al terzo comma dell'art. 81¹⁷⁶, del riferimento allo “schema dei lavori” (in ottemperanza all'abrogazione del più volte menzionato art. 54 Reg. Sen.), e all'art. 81, comma 1, un mero adeguamento numerico: è ridotto da venti a dodici il *quantum* di Senatori necessario per chiedere che venga dichiarata l'urgenza e adottata la procedura abbreviata per i disegni di legge presentati entro sei mesi dall'inizio della legislatura e integralmente coincidenti con quelli approvati dal solo Senato nel precedente quinquennio.

7. Della discussione, delle deliberazioni e delle modalità di votazione

Come stabilito all'art. 99 del Regolamento – rubricato “Chiusura della discussione generale” –, una volta che tutti i Senatori iscritti a parlare (*ex art. 84*) l'abbiano fatto, il Presidente dichiara chiusa la discussione generale e concede la parola ai relatori e al rappresentante dell'Esecutivo. Segnatamente, qualora quest'ultimo prenda nuovamente la parola per ulteriori esternazioni circoscritte all'oggetto in esame, cinque Senatori (in

trasformando in sede per la sua sola modifica ed integrazione». Per una sintesi della questione si vedano, altresì, F. SCUTO, *Gli atti normativi equiparati alla legge*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. Gli atti normativi*, vol. V, Giappichelli, Torino, 2023, 172 ss. e L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 301 ss.

¹⁷³ Si rimanda a D.A. AMBROSELLI, *La riforma del regolamento del Senato al vaglio della XIX Legislatura: brevi considerazioni sulla figura del senatore “apolide”, sui nuovi gruppi parlamentari in deroga e sul voto a data certa*, cit., 14. Inoltre, nella già richiamata “Proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa della Giunta per il Regolamento”, i Relatori Calderoli e Santangelo sottolineavano come la precedente procedura fosse problematica sotto due profili: «in primo luogo, specialmente in caso di plurimi emendamenti approvati, la comprensione del testo complessivo approvato dalla Commissione risulta spesso difficoltosa, proprio in quanto tale testo risulta parcellizzato in una pluralità di modifiche – spesso frammentarie – all'originario testo del decreto; in secondo luogo, si determina di fatto una duplicazione nelle votazioni, prima in Commissione, e successivamente in Aula».

¹⁷⁴ Rubricato “Disegni di legge fatti propri dai Gruppi parlamentari”.

¹⁷⁵ “Iniziativa legislative, consequenziali ad un dibattito, dei componenti di una Commissione”.

¹⁷⁶ Recante “Disegni di legge già approvati o esaminati nella precedente legislatura”.

precedenza otto) possono chiedere che su tali dichiarazioni si apra un dibattito incidentale, cui può partecipare non più di un oratore per ciascun Gruppo.

Inoltre, ai sensi del terzo comma della disposizione menzionata, qualora la discussione generale non sia stata limitata o si sia protratta oltre i termini fissati, cinque Senatori (non più otto) possono sollecitare il Presidente per ottenere una chiusura anticipata della stessa. *Nulla quaestio* su tali adeguamenti aritmetici.

Più interessante, invece, il nuovo comma 5 dell'art. 100, recante "Esame degli articoli – Presentazione degli emendamenti". Difatti, una volta terminata la discussione generale, si procede al vaglio dei singoli articoli del disegno di legge, che si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti presentati individualmente dai Senatori, dalla Commissione e dal Governo. Queste proposte emendative devono, di regola, essere inoltrate per iscritto dal proponente alla Presidenza nel termine stabilito dalla stessa o dalla Conferenza dei capigruppo.

Tuttavia – e qui sta la novella – il Presidente di Assemblea può consentire, laddove se ne manifesti l'opportunità, la presentazione, in corso di seduta, di emendamenti oltre detta scadenza, purché vi sia il sostegno di almeno cinque Senatori. I medesimi termini e condizioni, tuttavia, non trovano applicazione, ai sensi del sesto comma, nell'ipotesi di emendamenti governativi o della Commissione. Con riguardo a tale previsione – stanti i dubbi sollevati circa l'utilità della stessa, e ciò essenzialmente in ragione della prassi consolidata di fissare, in occasione della programmazione dei lavori, un limite temporale alla trasmissione degli emendamenti¹⁷⁷ –, una simile facoltà per le minoranze all'interno del procedimento legislativo non solo deve essere recuperata ma anche valorizzata¹⁷⁸.

Veniamo, infine, al profilo delle deliberazioni e delle modalità di votazione.

All'art. 107, comma 2, del Regolamento, rubricato "Maggioranza nelle deliberazioni, numero legale ed accertamento del numero dei presenti", è stata apportata una mera revisione aritmetica, in virtù della quale sono necessari sette Senatori (prima dodici) per chiedere al Presidente d'Assemblea, prima dell'indizione della votazione per alzata di mano, la verifica del numero legale.

Al comma 2-*bis* dell'art. 109, sugli "Annunci e dichiarazioni di voto", viene innestata una disposizione che rimette alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari il compito di definire i tempi per le dichiarazioni di voto dei parlamentari non iscritti ad alcun Gruppo. Da ultimo, si segnalano due ulteriori adeguamenti numerici: all'art. 113, infatti, si riducono, da quindici a dieci e da venti a dodici, i Senatori che possono chiedere rispettivamente la votazione nominale (compresa la votazione con appello *ex art.* 116 Reg. Sen.) e quella a scrutinio segreto.

8. Una breve riflessione di chiusura

Al netto delle riflessioni fin qui sintetizzate, l'ultima riforma del Regolamento del Senato – quanto al procedimento legislativo ordinario – pare rappresentare un punto di partenza verso quel ri-accentramento delle Camere cui dovrebbe tendere il sistema parlamentare. La strada

¹⁷⁷ S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce: i subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2016, 5.

¹⁷⁸ Di questo avviso L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, 369.

è ancora lunga, le pratiche da dissuadere molteplici, ma le modifiche sin qui apportate sembrano muoversi nella giusta direzione.

Forse, la revisione più innovativa – quanto meno in questo ambito – è costituita dall’istituzione del *Comitato per la legislazione*, che avrà l’onere, tutt’altro che trascurabile, di garantire un certo grado di omogeneità tra i “mille rivoli” della normativa che, nel prossimo futuro, vedrà la luce.

Molto di più, al contrario, si sarebbe potuto fare con riguardo al tema dell’abuso della decretazione d’urgenza da parte dell’Esecutivo, così da arginare quelle esperienze – sempre più dirompenti – che il nostro ordinamento si affanna a combattere e che, in assenza di una valida risposta, rischiano di danneggiare irreversibilmente la nostra forma di governo.