

Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle camere

Massimo Cavino

SOMMARIO: 1. Quale controllo e quali prospettive. – 2. Dalla XIII alla XVI legislatura. – 3. La XVII e la XVIII legislatura: i nodi irrisolti. – 4. Maxi-emendamenti, questione di fiducia e sessione di bilancio. – 5. Maggioranza e opposizione dopo la riduzione del numero dei parlamentari.

1. *Quale controllo e quali prospettive.*

Una riflessione, per quanto rapida, sulle prospettive del controllo parlamentare nella disciplina dei regolamenti delle Camere deve prendere le mosse da due premesse: una definizione del concetto di controllo e un'indicazione dei punti di vista su cui si costruisce l'osservazione prospettica.

Quanto alla prima non possiamo che constatare come il tema del controllo parlamentare appartenga all'ambito delle nozioni ambigue e confuse. La riflessione della dottrina costituzionalistica e politologica non ha contribuito a ridurre la complessità, ma piuttosto ha introdotto distinzioni e sfumature che hanno ulteriormente complicato il quadro. Questo non è però un male: compito della dottrina non è necessariamente la riduzione della complessità, e molto spesso la riflessione si avvantaggia proprio delle ambiguità. Ad una condizione: che le ambiguità, che i contorni di vaghezza siano il corollario di un concetto intuito, se non accolto, nella sua unità. E in questa prospettiva pare utile accogliere la proposta di Stefano Sicardi e di assumere il controllo «quale concetto chiave, idoneo a riassumere sinteticamente il ruolo svolto dalle Camere nel sistema; ciò non deriva solo da ragioni di tradizione; riferirsi preminentemente al controllo, infatti, significa affermare che, al di là delle pur necessarie distinzioni, tutta una serie di istituti, strumenti, procedure, sono da inquadrarsi come “parte e articolazioni di un rapporto fondamentalmente unico” di un rapporto Governo-Parlamento dove di regola “il potere politico di impulso e iniziativa spetta al Governo, mentre al Parlamento spetta di controllare e verificare questa direzione e queste proposte”, in cui, ancora, “se è certo che il Parlamento collabora con il Governo nella direzione politica generale, vi collabora nella veste di chi esamina e verifica le iniziative e le proposte del Governo piuttosto che nella veste di chi assume direttamente l'iniziativa”, la qual cosa viene a colorare di una luce particolare i poteri di indirizzo del Parlamento»¹.

¹ Cfr. S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1989, IV, 33, che cita G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, 418.

Muovendo da questo concetto, ritengo utile ragionare limitandomi ad un primo livello di distinzione, quello tra funzione di controllo-ingerenza e funzione di controllo-verifica, che, schematicamente, si può caratterizzare per la distinzione soggettiva della titolarità, tra maggioranza e opposizione² più che su una classificazione delle procedure parlamentari³.

Il controllo-ingerenza consiste nella capacità di condizionamento dell'indirizzo politico del Governo ed è esercitato essenzialmente dalla maggioranza parlamentare, una volta che essa si è posta in continuum con esso. Il controllo-verifica è esercitato generalmente dall'opposizione sugli esiti degli atti di esercizio dell'indirizzo politico⁴.

Questa distinzione rappresenta la seconda premessa delle nostre osservazioni: le prospettive possono essere disegnate assumendo come punto di vista il rapporto tra queste due forme di controllo nella evolu-

² Si tratta a tutti gli effetti di funzioni attribuite dalla nostra Costituzione alla maggioranza e all'opposizione. In tal senso cfr. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, che muove dalla lettura del principio maggioritario sancito all'articolo 64, comma 3, della Costituzione e afferma (270): «Se infatti l'articolo costituzionale citato fa anzitutto riferimento alla maggioranza generalmente valida per le deliberazioni degli organi parlamentari ponendo una regola anzitutto aritmetica, non è men vero che, saldando l'art. 64, 3° comma Cost. con l'art. 94, è possibile individuare con sufficiente precisione la sussistenza di una maggioranza politico-parlamentare dotata di persistenza e stabilità e istituzionalmente legata al governo in carica». E alla luce di questa considerazione conclude (276): «il riconoscimento, ricavato in via di interpretazione sistematica dall'analisi della normativa costituzionale, della nozione di maggioranza politico-parlamentare, comporta simmetricamente il riconoscimento della nozione di opposizione».

³ Come osserva N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, Cedam, 2004, 111 e s., in ragione della "polifunzionalità" delle procedure parlamentari riesce difficile «individuare procedimenti parlamentari che possano considerarsi integralmente sussumibili all'interno della funzione di controllo». Rispetto alla nostra proposta schematica possiamo affermare che le diverse procedure parlamentari tradizionalmente ascritte alla funzione di controllo vanno, ora nella direzione del controllo-ingerenza, ora in quella del controllo-verifica, secondo che siano attivate dalla maggioranza o dall'opposizione. In argomento P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea*. Un focus sul sindacato ispettivo, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 62 e s.; P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, 139 e s.

⁴ Cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 162: «Ritengo anzitutto che ci si debba guardare da un rischio di non poco rilievo: l'operare, cioè, un'eccessiva semplificazione e schematizzazione dei connotati, delle potenzialità, della "pluridimensionalità" (il che si riflette anche sull'imputazione soggettiva della correlativa funzione) del controllo parlamentare. In questo quadro risulta, a mio avviso, troppo limitante sia attribuire *tout court* e genericamente "il controllo" all'opposizione, sia, all'opposto, farne un'attività prettamente "parlamentare", rispetto alla quale la distinzione maggioranza-opposizione dovrebbe sfumare o addirittura svanire. A mio avviso nel controllo ci sta tanto la valorizzazione dell'apporto dell'opposizione, quanto l'eventualità di forme di controllo di maggioranza o di provenienza "parlamentare" (caratterizzate quindi, in quest'ultimo caso, dal recedere delle strette dialettiche di schieramento), essendo poi ovvio che una dinamica parlamentare prevalentemente competitivo/avversariale sarà da correlare soprattutto alla prima ipotesi, mentre la seconda avrà più ampie possibilità di manifestarsi quanto più la forma di governo assuma caratteri maggiormente consensuali o maggiormente dualisti». Sul punto cfr. C. PINELLI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nelle procedure legislative*, E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 91 e s.

zione della forma di governo, dal 1993⁵ (e ancora?) orientata verso la democrazia maggioritaria, e nella disciplina (o mancata disciplina) dei regolamenti delle Camere⁶.

Si tratta, evidentemente, di prospettive tratteggiate. Non è semplice prefigurare quali saranno le linee evolutive su cui si svilupperà la nostra forma di governo dopo la XVIII legislatura. Ci si può domandare se i tentativi di riforma istituzionale compiuti in quella precedente abbiano rappresentato il momento più alto della parabola maggioritaria, destinata quindi ad avviarsi verso una fase discendente. Ma le controverse vicende⁷ che hanno portato alla formazione dei due governi Conte non forniscono elementi utili per una previsione: esse sono state determinate dal peso rilevante, anzi decisivo, assunto da una formazione politica, il Movimento 5 Stelle, a cui non era possibile chiedere – non ce ne voglia il poeta – “la parola che squadri da ogni lato”, in quanto orgogliosamente limitata ad affermare ciò che non è e ciò che non vuole. Così la funzionalità programmatica, certificata dai lavori della commissione Della Cananea, ha consentito quella oscillazione con *turn over* di maggioranza che ha portato il Movimento 5 Stelle a sciogliersi nel centro-sinistra (e forse a fondersi col Partito democratico) e quindi a ricondurre le dinamiche politiche ad una logica sostanzialmente (pur con i limiti propri al nostro sistema) bipolare; e pertanto, ad una possibile rivitalizzazione della democrazia maggioritaria. La logica bipolare è stata però congelata dalla pandemia Covid-19⁸ e dalla esperienza (avviata mentre scriviamo) del governo Draghi.

⁵ Cfr. G. SOBRINO, *La forma di governo*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, il Mulino, 2015, 63 e ss. Con particolare riferimento alla funzione di controllo esercitata dall'opposizione cfr. C. CHIMENTI, *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 741 e ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 637 e ss.; F. RIGANO, *Per lo statuto dell'opposizione*, in *Il politico*, 2004, 165 e ss.

⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 115, che ricorda: «se le norme costituzionali erano più idonee a favorire l'affermarsi – come è stato nel periodo della Prima Repubblica – di una forma di governo consensuale o consociativa, esse tuttavia non precludevano – come di fatto si è verificato – lo sviluppo del sistema in senso maggioritario, sia pure con qualche problematicità. A orientare il nostro sistema istituzionale verso uno o l'altro dei due modelli, a dare cioè specificità, a definire i contorni del disegno costituzionale nel corso dell'esperienza repubblicana, sono stati il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici, la legislazione elettorale, e, non ultimi, i regolamenti parlamentari. Questi hanno svolto una funzione di camera di compensazione o, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di governo che è rimasta immutata. Si può infatti individuare una significativa corrispondenza tra le svolte della politica italiana e i mutamenti dei regolamenti delle camere».

⁷ Rispetto alle quali sia consentito rinviare a M. CAVINO, *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di governo*, in *Il Politico*, 2019, 221 e ss.

⁸ In ordine alle ricadute della pandemia sui rapporti tra Parlamento e Governo cfr. V. LIPPOLIS, *Il rapporto Parlamento-Governo nel tempo della pandemia*, in *Rivista AIC*, 1/2021. Con particolare riferimento al tema del controllo Lippolis sottolinea come sia possibile identificare due fasi nella gestione dell'emergenza sanitaria: la prima caratterizzata per una scarsa incidenza del Parlamento sull'azione del Governo, la seconda per una parlamentarizzazione delle decisioni dell'esecutivo. Anche rispetto alla seconda fase lo stesso Autore riconosce (275) però che «Se sotto il profilo della continuità il controllo parlamentare dell'operato del Governo non è mancato, altro discorso può essere fatto riguardo alla sua incisività

Tutti questi elementi di incertezza suggeriscono di tratteggiare le linee della prospettiva senza calcare troppo la mano.

2. *Dalla XIII alla XVI legislatura.*

Il passaggio verso forme di democrazia maggioritaria, a partire dal 1993, è alla base delle riforme dei regolamenti parlamentari nella stagione 1997/1999. In particolare la riforma del regolamento della Camera si è sviluppata su quattro direttrici: calendario e programma dei lavori; qualità della legislazione; contingentamento dei tempi; rafforzamento del sindacato ispettivo⁹.

La riforma rispetto al programma e al calendario si caratterizza, quanto alla ipotesi principale di programmazione, per il superamento del principio dell'unanimità a vantaggio del consenso di una maggioranza ponderata (presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera)¹⁰; quanto alla ipotesi subordinata della programmazione affidata al Presidente per il mancato raggiungimento della maggioranza prescritta, è introdotto il vincolo per il quale un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea deve essere attribuito ai gruppi di opposizione¹¹. Gli interventi sulla qualità della legislazione hanno riguardato l'azione delle commissioni con un preciso inquadramento nel programma e con una puntuale definizione delle prerogative delle opposizioni. Inoltre è stato introdotto il Comitato per la legislazione composto pariteticamente da deputati di maggioranza e di opposizione. Il contingentamento dei tempi è affidato alla gestione della conferenza dei capigruppo (art. 24, comma 7) con «alcune eccezioni specificate nel successivo comma 12 che prevede il contingentamento per le fasi successive alla discussione generale e col quorum dell'unanimità (o quando si slitti al calendario successivo): per i progetti di legge costituzionale, per quelli relativi alle materie su cui si applica il voto segreto. Il Presidente può anche estendere tali criteri garantistici, su richiesta di un Gruppo parlamentare, anche "ai progetti di legge riguardanti questioni di

ed efficacia». Gli strumenti che avrebbero dovuto assicurare partecipazione delle Camere alle decisioni assunte dal Governo si sono rivelati, complessivamente, armi spuntate. Così Lippolis conclude: «Questa vicenda evidenzia un aspetto essenziale della funzione di controllo e indirizzo delle Camere in un sistema parlamentare, che trascende lo stato di emergenza in cui ci troviamo. Per un rendimento soddisfacente di tale funzione non sono sufficienti solo idonee procedure. Il suo buon esercizio dipende dalla presenza in Parlamento di una maggioranza che non sia sempre disposta ad appiattirsi sulle posizioni del Governo e di un'opposizione non solo declamatoria e pregiudiziale. Il controllo e l'indirizzo dipendono in sostanza dalla forza politica che l'istituzione parlamentare nel suo complesso riesce ad esprimere. La diminuita autorevolezza delle nostre Camere e la perdita del loro peso all'interno del sistema istituzionale non sono nate con l'emergenza dovuta al Coronavirus, ma vengono ormai da lontano».

⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Parlamento: regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, 166 e ss. per una analisi dettagliata delle modifiche alle disposizioni regolamentari.

¹⁰ Reg. Cam. art. 23, comma 6 per il programma e 24, comma 2 per il calendario.

¹¹ Reg. Cam. art. 24, comma 3.

eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione»¹².

Il rafforzamento del sindacato ispettivo passa per tre innovazioni: l'introduzione del *premier question time* (art. 135-*bis*), la previsione del *question time* in Commissione (135-*ter*) e la mutuazione dal regolamento del Senato delle cosiddette interpellanze pesanti (art. 138-*bis*). La prima avrebbe dovuto essere la più significativa poiché volta ad "istituzionalizzare" il ruolo del Presidente del Consiglio nella "presidenzializzazione della forma di governo" determinata dalla transizione maggioritaria.

È opinione diffusa presso la dottrina che questa riforma abbia conseguito solo parzialmente i suoi obiettivi¹³, limitandosi al raggiungimento di una maggiore efficienza nella organizzazione dei lavori che passa attraverso il rispetto dei criteri di programmazione¹⁴.

L'istruttoria legislativa nelle commissioni parlamentari è stata minata dal ricorso combinato a maxi-emendamenti e questioni di fiducia, mentre l'efficacia dei vincoli posti al Governo è risultata assai scarsa come ha mostrato la sostanziale inapplicabilità¹⁵ del *premier question time*.

L'insoddisfazione per l'esito delle riforme regolamentari emerge nei progetti di revisione successivi, quali le diverse iniziative presentate nel corso della XVI legislatura¹⁶ che riguardano tematiche essenziali alle dinamiche del rapporto maggioranza-governo e opposizione (la disciplina della formazione dei gruppi parlamentari, la programmazione dei lavori, la disciplina del procedimento legislativo, l'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione), ma che non riescono a «spostare l'attenzione delle Assemblee rappresentative dalla legislazione al controllo sull'esecutivo, in ra-

¹² Cfr. S. CECCANTI, *Parlamento: regolamenti parlamentari*, cit., 170, che nota: «Il contingentamento come strumento ordinario non comprime né il diritto al dissenso né il ruolo positivo dell'opposizione e non solo per queste ampie (forse eccessive) esclusioni. Infatti sul primo aspetto è da rilevare che un quinto del tempo (dopo la sottrazione delle quote per gli interventi dei relatori, del Governo e dei deputati del gruppo misto, per i richiami al Regolamento e per lo svolgimento materiale delle operazioni di voto) è riservato ai deputati che intendano intervenire a titolo personale (art. 24 comma 7). Quanto alle opposizioni, in caso di esame di disegni di legge governativi il medesimo comma prevede che ai gruppi di opposizione sia riservato un tempo maggiore rispetto a quelli di maggioranza. Inoltre si prevede che gli strumenti diversi dai progetti di legge (sindacato ispettivo, mozioni, risoluzioni) presentati dalle opposizioni siano collocati di norma al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione (art. 24, comma 3)».

¹³ Cfr. L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 101 e ss.; V. LIPPOLIS, *L'evoluzione delle procedure parlamentari nel sistema maggioritario. L'esperienza della Camera*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., 180 e s.; Id., *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il Parlamento del bipolarismo*, in *Federalismi.it*, 9/2008.

¹⁴ Cfr. N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 a oggi*, in *Ventesimo Secolo*, Febbraio 2009, vol. 8, no. 18, *Il "secolo breve" della democrazia italiana (1919-2008)*, 88.

¹⁵ G. RIVISECCHI, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier question time"? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, 811 e ss.

¹⁶ Ci si riferisce alle proposte presentate da Partito democratico, Popolo della libertà e Italia dei valori. Per una analisi dettagliata si vedano i contributi raccolti E. GIANFRANCESCO e N. LUPO nel numero speciale di *Osservatorio sulle fonti*, 2009/1.

gione dei riflessi che il rafforzamento del *continuum* maggioranza parlamentare-Governo ha indotto nell'ambito della decisione parlamentare»¹⁷.

3. *La XVII e la XVIII legislatura: i nodi irrisolti.*

Il tema del controllo nell'ambito della disciplina dei rapporti tra la diade maggioranza-governo e opposizione emerge come centrale anche dalla relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito, all'inizio della XVII legislatura, il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. In particolare, nella sezione 18, intitolata funzionamento delle Camere, si indicano come ambiti di necessaria revisione dei regolamenti parlamentari: la procedura d'urgenza per i provvedimenti prioritari di iniziativa governativa; la disciplina dell'ordine di votazione degli emendamenti con priorità per quelli governativi combinata col divieto di maxi-emendamento; la disciplina del procedimento legislativo con particolare attenzione alla omogeneità di contenuto e con indicazione della sede redigente come quella ordinaria «per privilegiare il con-

¹⁷ Cfr. F. Rosa, *Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2009, 76, che continua: «Certo non può dirsi che il tema del controllo sia ignorato nelle proposte di modifica dei regolamenti, ma le iniziative intervengono essenzialmente su percorsi già battuti dell'attività camerale, mentre rimane deficitario il tentativo di innovare l'esercizio di tale funzione così da renderla un fattore di bilanciamento del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo. Le proposte esaminate valorizzano il versante dell'attività di critica dell'azione di Governo, che prende forma nel confronto/scontro tra indirizzi politici alternativi, aprendo peraltro un problema non marginale in ordine all'individuazione e all'organizzazione dello schieramento oppositorio. Entro questo contesto si registra l'indubbio sforzo di incrementare e sistematizzare le occasioni di dibattito, nonché il tentativo di superare alcuni dei limiti emersi nel corso delle legislature maggioritarie relativamente all'utilizzo di taluni strumenti (interrogazioni e commissioni di inchiesta) e alla presenza del Governo in Parlamento. Al contempo, però, rimane quasi del tutto scoperto il versante del controllo che si innesta in procedure parlamentari di diversa natura e quello che dovrebbe essere animato da una comunanza di intenti tra le forze politiche presenti in Parlamento. Per quanto concerne il primo, si registra un isolato ed esile intervento nella bozza di proposta del PD alla Camera, che riguarda settori dell'azione governativa (l'attività normativa, la politica estera e la politica finanziaria) suscettibili di incidere sull'assetto dei rapporti tra potere esecutivo e legislativo. Relativamente al secondo, un'interessante, ma non sufficientemente sviluppata, linea di riflessione è offerta dalla previsione dei comitati sul controllo della spesa pubblica. Questi ultimi, attraverso la loro composizione, chiamano in causa una diversa logica (*bipartisan*) nell'esercizio del controllo sull'esecutivo, alla base della quale sta la convinzione che il Parlamento complessivamente inteso, titolare della funzione di controllo, abbia interesse a conoscere gli esiti dell'azione governativa, e che a tal fine le Assemblee possano avvalersi di organi esterni al Parlamento (ausiliari o meno) ovvero rafforzare i settori delle amministrazioni camerali che si occupano di vagliare le informazioni e i dati provenienti dall'esecutivo, così da favorire un confronto "ad armi pari" con il Governo. L'ipotesi configurata schiude le porte su una prospettiva dei rapporti tra Parlamento e Governo entro la quale l'esecutivo è tenuto a confrontarsi con l'opposizione, ma anche con la maggioranza parlamentare di cui deve mantenere il consenso e il sostegno, perché se il rafforzamento del *continuum* rende sempre più improbabile l'approvazione di una mozione di censura, ciò non significa che i parlamentari di maggioranza non abbiano interesse a verificare l'operato dell'esecutivo cui hanno accordato la fiducia, né che non possano utilizzare altri strumenti per manifestare il proprio dissenso rispetto ad esso. A ben vedere il rafforzamento del *continuum*, non comporta né la neutralizzazione, né l'identificazione con il Governo della maggioranza parlamentare, che rimane un soggetto separato e distinto dall'esecutivo, con cui quest'ultimo, piaccia o meno, è tenuto a misurarsi e ad accordarsi».

fronto sul merito dei provvedimenti e per consentire all'Aula di concentrarsi sul significato politico delle proposte»; la previsione di «garanzie per le opposizioni finalizzate ad assicurare un effettivo esame delle loro proposte iscritte in calendario nell'ambito delle quote apposite: ciò sia nell'esame in Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea (intervenendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali); la riduzione del numero delle Commissioni dalle attuali 14 a 9 «al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche»; l'ampliamento delle categorie audibili e direttamente convocabili dalle Commissioni; la disciplina della procedura del parere sulle proposte di nomina del Governo con previsione di audizione obbligatoria dei candidati; la riforma della disciplina della composizione dei gruppi parlamentari, con esclusione della possibilità di autorizzare i gruppi in deroga al requisito numerico, e previsione della corrispondenza tra lista di elezione dei parlamentari e gruppo di appartenenza e divieto di costituire componenti del gruppo misto (ad eccezione delle minoranze linguistiche) se non in corrispondenza a liste nelle quali i parlamentari siano stati eletti; semplificazione del sindacato ispettivo con il mantenimento delle sole interrogazioni, di regola a risposta scritta e con la previsione dello svolgimento in aula delle sole interrogazioni urgenti e dello svolgimento in Commissione, a richiesta dell'interrogante, di quelle per le quali non sia pervenuta la risposta scritta entro un determinato termine.

Questi temi sono stati in parte ripresi dalla relazione del gruppo di lavoro istituito il 30 maggio 2013 dalla Presidente della Camera Boldrini e poi trasfusa dalla Giunta in progetto di riforma, nel gennaio successivo. Ma come è stato osservato tale iniziativa riformatrice voleva intervenire su alcuni specifici settori del diritto parlamentare «senza possedere, alla propria base, un obiettivo di valenza sistemica»¹⁸, così che essa si è posta «pressoché esclusivamente nell'ottica di migliorare la funzionalità della Camera, senza affrontare nessuna delle innovazioni di fondo che potrebbero consentire un rafforzamento dell'istituzione Parlamento, permettendole di recuperare almeno in parte – e lungo percorsi comunque diversi da quelli battuti in passato – il tanto terreno perso negli ultimi due decenni»¹⁹.

Dopo questi tentativi infruttuosi la XVII legislatura si è conclusa con la revisione del regolamento del Senato che ha riguardato circa un terzo dei suoi 167 articoli. La riforma, che si caratterizza per una complessiva razionalizzazione della organizzazione e della programmazione dei lavori

¹⁸ Cfr. M. MALVICINI, *Riforme istituzionali e regolamenti parlamentari. Spunti ricostruttivi alla luce della XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 8.

¹⁹ N. LUPO, «Codificazione» dei precedenti o valorizzazione del Parlamento? I presupposti dell'ipotesi di riforma del regolamento della Camera e alcune possibili integrazioni, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014, 14.

e per la ricerca di allineamento con le disposizioni del regolamento della Camera, ai fini delle nostre riflessioni deve essere considerata rispetto ad alcuni specifici aspetti: le ricadute della disciplina della costituzione dei gruppi sul funzionamento di giunte e commissioni; la valorizzazione del ruolo delle commissioni; la valutazione dei presupposti per la decretazione d'urgenza; la disciplina della questione di fiducia.

La riforma della disciplina della composizione dei gruppi si riflette su quella delle giunte e delle commissioni. Particolare attenzione merita la nuova formulazione del primo comma dell'articolo 18 che per la giunta per il regolamento introduce, "per quanto possibile" il principio della "proporzione esistente in assemblea tra tutti i gruppi parlamentari"; così come la previsione, al successivo articolo 19, che vuole la presidenza della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari attribuita ai gruppi di opposizione.

Le novità rispetto alle commissioni riguardano tanto l'aspetto strutturale quanto quello funzionale. Per il primo particolarmente interessante è la disciplina del principio di "proporzione esistente in assemblea tra tutti i gruppi parlamentari" che viene precisata stabilendo che esso deve comunque rispecchiare "il rapporto tra maggioranza e opposizione". Per il secondo si deve sottolineare l'enfaticizzazione del ruolo delle commissioni nell'ambito del procedimento legislativo con la previsione della decentrata come sede ordinaria (art. 34, comma 1-*bis*). Ma anche nell'ambito dei rapporti diretti con il Governo: le informative del governo (ad eccezione di quelle del Presidente del consiglio *ex art.* 105) si devono svolgere in commissione, con la possibilità di sede congiunta con la Camera (art. 46, comma 1); inoltre il nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 47 dispone che «In relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo. L'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento».

La nuova disciplina della valutazione della sussistenza dei presupposti per la decretazione d'urgenza è particolarmente interessante sotto il profilo del controllo e denota la ricerca di un equilibrio tra il momento della verifica e il contenimento di possibili forme di ostruzionismo: «Poiché l'esame su tali presupposti straordinari risultava tra gli istituti più frequentemente utilizzati in modo strumentale per finalità ostruzionistiche ed era in ogni caso inevitabilmente caratterizzato da un giudizio di carattere politico, la sua disciplina è stata pressoché interamente riscritta. In primo luogo, la valutazione sulla sussistenza o meno dei requisiti di un provvedimento d'urgenza viene attribuita direttamente all'Assemblea, presso la quale, entro cinque giorni dall'annuncio di presentazione o di trasmissione al Senato del disegno di legge di conversione, un Presidente di gruppo o dieci senatori possono presentare una proposta di questione pregiudiziale nonché, ove la Presidenza ne ritenga i termini compatibili con il procedimento di conversione, una questione sospensiva. Coerentemente con le modifiche introdotte, come si vedrà di seguito, anche nella disciplina generale delle questioni incidentali, è comunque previsto che le

pregiudiziali e sospensive “di costituzionalità” possano essere presentate nel limite ciascuna di una per Gruppo»²⁰.

Infine, per quanto concerne la disciplina della questione di fiducia, la riforma introduce i commi da 3-*bis* a 3-*quater* all'articolo 161, in tal modo disponendo espressamente che: la posizione della questione di fiducia determina la priorità della votazione del suo oggetto e, in caso di approvazione, la decadenza di tutti i restanti emendamenti; il Governo deve preventivamente sottoporre alla Presidenza del Senato i testi su cui intende porre la questione di fiducia; una volta posta la questione di fiducia il Governo può precisarne il contenuto limitatamente alle questioni relative alle coperture finanziarie.

Questa revisione non scioglie però alcuni nodi rilevanti. Se ne risulta razionalizzata l'organizzazione dei lavori, e quindi più efficace l'azione di controllo-ingerenza della maggioranza sull'indirizzo politico del Governo, manca una disciplina organica dello statuto dell'opposizione²¹ che pertanto, anche in ragione di quella stessa razionalizzazione, fatica a trovare strumenti per esercitare e rendere manifesta²² la propria azione di controllo-verifica.

Non solo. Anche la riforma della questione di fiducia non impedisce al Governo di imporre un autentico voto bloccato con l'abbinamento alla presentazione di maxi-emendamenti; quel che impedisce alla maggioranza di esercitare un effettivo controllo-ingerenza.

Così è ancora attuale e condivisibile l'osservazione che vede nel rapporto tra maggioranza-Governo e opposizione «la vigenza di un principio supermaggioritario. Con tutte le contraddizioni, tuttavia, di un principio non esplicitamente affermato; e perciò privo delle connesse attribuzioni di responsabilità e non corredato dagli indispensabili contrappesi»²³.

²⁰ A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Senato*, cit., 35.

²¹ Ma vedi E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1/2018, 8, che valuta positivamente la riforma «per una serie di aspetti, tra i quali si segnalano, per quanto concerne l'equilibrio dei rapporti tra maggioranza parlamentare (ed, ovviamente, il Governo da essa sostenuto) ed opposizione/minoranze, la possibilità per una minoranza qualificata di provocare il parere della Giunta del regolamento [art. 18, comma 3-*bis*, del regolamento], così come la previsione della spettanza ad un rappresentante della minoranza della presidenza della Giunta delle elezioni e delle immunità [art. 19 del regolamento]».

²² L'aspetto della visibilità dell'azione di controllo dell'opposizione non è secondario. In argomento cfr. S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, cit., 165: «E, in ultimo ma non da ultimo, credo si ponga il problema di rendere le procedure di controllo maggiormente visibili, percepibili per l'opinione pubblica, inducendo così le parti politiche (ed, in particolare, l'opposizione) a dedicarsi con impegno e continuità. Una serie di passi in questo senso sono stati compiuti, ma mi sembrano ancora inadeguati rispetto alle esigenze da soddisfare. L'impressione, ancora una volta (a parte certi momenti particolarmente emblematici ma comunque non frequenti), è che molte delle attività ricomprese sotto la dicitura del controllo parlamentare comportino un notevole e continuativo impegno di tempo, energie e preparazione, non suffragato però poi da un “ritorno di immagine” per coloro i quali a tali attività si dedicano. Risulta allora, in questo quadro, piuttosto comprensibile una “fuga” dal controllo, tanto da parte dei parlamentari e dei gruppi complessivamente considerati, quanto specificamente da parte delle opposizioni».

²³ N. LUPO, *La persistente ispirazione*, cit., 89.

L'occasione per metter mano a questi temi è fornita dalla riduzione del numero dei parlamentari stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 che impone una revisione dei regolamenti delle Camere; in effetti nell'autunno 2020 le giunte per il regolamento di Camera²⁴ e Senato²⁵ si sono espresse per l'istituzione di un comitato ristretto cui affidare l'istruttoria per la necessaria revisione.

Tuttavia, se certamente la XVIII legislatura non può concludersi senza le modifiche regolamentari necessarie ad adeguarli alla nuova consistenza numerica delle Camere, riesce assai difficile immaginare che tale revisione assuma i connotati di una riforma strutturale delle dinamiche dei rapporti maggioranza-Governo e opposizione. E ciò per le stesse ragioni che ci hanno imposto di tratteggiare, di non calcare la mano, nella definizione delle nostre prospettive: la compagine parlamentare, chiamata in questa fine di legislatura a sostenere il Governo nella soluzione delle questioni vitali della campagna vaccinale Covid-19 e della progettazione-avvio della ricostruzione economica dopo la pandemia, non sembra avere energie sufficienti per produrre uno sforzo riformatore che vada oltre il minimo necessario per assicurare un funzionamento "neutrale" delle Camere, lasciando ampio spazio alla prassi e a successivi interventi di riforma. E, forse, alla luce della confusione che sembra caratterizzare il quadro politico, non è affatto un male.

4. *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e sessione di bilancio.*

Abbiamo visto che tra le questioni problematiche dibattute particolare attenzione merita l'introduzione surrettizia del voto bloccato, determinata dalla combinazione tra maxi-emendamenti e questione di fiducia. Essa produce i suoi effetti, evidentemente, tanto sul piano del controllo-ingerenza, quanto su quello del controllo verifica: in ordine al primo, chiara appare la compressione della capacità di intervenire sulla definizione dell'indirizzo politico di governo, soprattutto quando il voto bloccato sia esercitato su iniziative legislative, rispetto ad esso, particolarmente rilevanti.

Eclatante è il caso della approvazione della legge di bilancio²⁶. Come è noto, sul punto la Corte costituzionale si è espressa in termini piuttosto

²⁴ Seduta del 15 ottobre 2020.

²⁵ Seduta del 23 settembre 2020.

²⁶ Ma non è certamente l'unico. Si consideri il caso della delegazione legislativa inserita in un maxiemendamento alla legge di conversione di un decreto legge sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia. Rispetto a questa fattispecie la Corte costituzionale (sentenza n. 237 del 2013) ha ricordato come «già con la sentenza n. 9 del 1959 la Corte si sia dichiarata competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche sulle previsioni dei Regolamenti della Camera e del Senato, poiché, come affermato nella sentenza n. 78 del 1984, la Costituzione garantisce l'autonomia normativa di entrambi i rami del Parlamento e la peculiarità e la dimensione di tale autonomia. Orbene, il Regolamento del Senato pone sullo stesso piano i disegni di legge di delegazione legislativa e quelli di conversione di decreti-legge, stabilendo (art. 35) che in entrambi i casi sono obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea, ed escludendo (art. 36) l'assegnazione in sede redigente alle commissioni permanenti. Analogamente

interlocutori²⁷ con l'ordinanza n. 17 del 2019, pronunciata in sede di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, promosso da diversi senatori del Partito democratico nei confronti del Governo, del Presidente della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, della Conferenza dei capigruppo del Senato, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica, in relazione agli "atti e comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio nell'iter costituzionalmente previsto, così come svoltosi presso il Senato della Repubblica". Essi lamentavano in particolare la violazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione a causa della tempistica dei lavori svolti dalla Commissione Bilancio che aveva avuto non più di settanta minuti per esaminare il testo dell'emendamento presentato in aula da parte del Governo, interamente sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge e composto di circa 270 pagine. In quella circostanza la Corte costituzionale non si era limitata a decidere sulla ammissibilità del ricorso, come avrebbe potuto (dovuto?), ma entrando nel merito aveva espresso un monito, per il vero non particolarmente duro.

Essa, da una parte, ha avuto modo di segnalare «gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e

mente, l'art. 96-*bis* del Regolamento della Camera prevede che il Presidente della Camera assegni i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alle commissioni competenti, in sede referente. Nel caso in esame, pertanto, il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione, conduce ad escludere che si sia configurata la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 Cost., poiché risultano salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa. Gli ulteriori profili procedurali censurati riguardano la violazione dell'art. 72 Cost., perché a seguito della questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico della legge di conversione, la norma impugnata sarebbe stata approvata dalle Camere senza una specifica discussione e votazione "articolo per articolo". Al riguardo si è già chiarito nella sentenza n. 391 del 1995 che, ponendo la fiducia, la procedura seguita, nel rispetto delle previsioni regolamentari, comporti che la discussione e la votazione si vengano a concentrare – ai sensi dell'art. 116, comma 2, del Regolamento della Camera – sull'articolo unico del disegno di conversione, soddisfacendo il tal modo il disposto della norma costituzionale». Si tratta, evidentemente, di una elusione dell'art. 72, comma 4, Cost., là dove impone di approvare con procedimento normale le leggi di delegazione legislativa. Tale ultima disposizione costituzionale rappresenta un presidio della ponderazione delle deliberazioni parlamentari indicando di preferire la prudenza alla speditezza: prudenza che dovrebbe essere intesa non nel senso di un formale rispetto delle procedure ma piuttosto nel senso della possibilità di un concreto dibattito sul merito che consenta, tanto il controllo-ingerenza, quanto il controllo-verifica.

²⁷ Cfr. N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2019; ID., *I maxiemendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, numero speciale 1/2019; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse dalla Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2019; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, 5/2019; F. FABRIZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, ivi; Y.M. CITINO, *La "consolidata prassi" della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, 115 e ss.

impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo». Dall'altra ha rilevato che «tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità [...]. Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità». Salvo poi concludere che «Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco».

L'argomentazione della Corte costituzionale pare ambigua perché effettivamente muove da due premesse differenti, l'una riferibile al concetto di controllo-ingerenza, l'altra al controllo-verifica.

Da una parte la Corte sottolinea il valore della "perdurante usanza" nella prospettiva della "governabilità". E così facendo colloca pienamente la questione nell'ambito del controllo-ingerenza che riguarda direttamente il Governo e la sola maggioranza parlamentare. Dall'altra, richiama alla necessità di non smarrire il momento di conciliazione tra i diversi principi e interessi in gioco, rimarcando quindi il momento del controllo-verifica, che riguarda anche l'opposizione.

Da ciò la conclusione: l'ambito del controllo ingerenza può essere ridotto perché nella disponibilità della maggioranza parlamentare nell'ambito del continuum in cui si pone col Governo; ma tale disponibilità non può essere illimitata poiché deve essere garantita la possibilità del controllo-verifica anche da parte dell'opposizione. La Corte non definisce i limiti e le forme di bilanciamento tra i due diversi tipi di controllo: né può farlo in assenza di uno statuto costituzionale dell'opposizione²⁸. Tale bilanciamento deve trovare la sua disciplina nei regolamenti parlamentari.

Il monito della Corte non è stato ascoltato così, un anno di distanza la Corte, con l'ordinanza n. 60 del 2020, si è dovuta nuovamente pronunciare (ancora in modo interlocutorio) su ricorsi per conflitti di attribuzione presentati da deputati di Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia, che lamentavano la violazione delle proprie prerogative a causa delle modalità di approvazione della legge di bilancio (proposta di maxiemendamento e questione di fiducia in Senato con trasmissione del testo alla Camera in tempi troppo ristretti per consentire la possibilità di procedere ad emendamenti senza incorrere nell'esercizio provvisorio)²⁹.

²⁸ In argomento G. BRUNELLI, *Lo spazio dei regolamenti parlamentari nelle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017, 4 e s.

²⁹ In argomento cfr. M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, 4/2020; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice*.

Ma ancor più significative sono le vicende connesse alla sessione di bilancio 2020. Il Presidente della Commissione Bilancio della Camera, nella seduta del 20 dicembre 2020, ultima referente, «propone che per ragioni di economia procedurale, per il prosieguo dell'esame del provvedimento in Assemblea, e sul presupposto che il Governo ponga la questione di fiducia, il testo su cui si delibererà di dare mandato ai relatori sia composto, per la parte attinente alla prima sezione della legge di bilancio, come risultante dalle proposte emendative approvate, da un solo articolo»³⁰. Come è stato sottolineato³¹ «è la stessa Commissione, all'unanimità, a predisporre la via per la mera rappresentazione formale di *iter* parlamentare che seguirà – in cui l'unico vero dibattito è destinato a rimanere quello appena concluso –, stabilendo di far confluire in unico maxi-articolo, il numero 1, *tutta* la prima sezione della legge di bilancio [...]: evitando così, certo, l'ormai abituale maxiemendamento del Governo; ma portando altresì a compimento la vera e propria trasformazione *contra constitutionem* della sessione di bilancio iniziata nel 2018 (con precedenti nel 2016) denunciata dalla dottrina unanime [...]». Così che «tutte le fasi successive (plenaria alla Camera e soprattutto passaggio al Senato) sono stati meri adempimenti formali, svolti in tempi irrisori – tra il 23 e il 30 dicembre – senza alcuna possibilità di intervento per l'Assemblea della Camera [...] e addirittura di lettura e discussione al Senato, che ha iniziato l'esame il 28 dicembre e approvato definitivamente il testo due giorni dopo, il 30. In entrambi i rami il Governo ha come di consueto posto la questione di fiducia, per cui l'unico scopo dei dibattiti – oltre al già citato rispetto solo formale del dettato costituzionale – è stato di dare un minimo di voce e visibilità ai Gruppi: che infatti li hanno affrontati, come emerge chiaramente dai resoconti, con piena consapevolezza della loro inutilità».

5. *Maggioranza e opposizione dopo la riduzione del numero dei parlamentari.*

La riduzione del numero dei parlamentari operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2020 impone una revisione dei regolamenti delle Camere che dovrà riguardare le disposizioni operazionali che prevedono soglie numeriche e le disposizioni relative alla composizione degli organi.

Rispetto alle prime l'impatto della riforma costituzionale è variabile, secondo che la soglia numerica sia espressa in termini di frazione o in riferimento ad unità. E pare condivisibile l'osservazione per cui «tutti i numeri espressi in termini di frazione sono sostanzialmente indifferenti rispetto alla revisione costituzionale in discussione: indifferenti, cioè, rispetto alla composizione delle Camere, poiché in un modo o nell'altro

Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020.

³⁰ Camera, Comm. V Bilancio, res. sed. 20 dicembre 2020, 38.

³¹ Cfr. C. BERGONZINI, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2021, 221 e s., *passim*.

tutte queste frazioni sono già previste nel testo costituzionale ed erano state pensate in relazione ad organi la cui composizione numerica non era stata, dalla stessa Costituzione, determinata in maniera fissa»³².

Rilevante è invece l'impatto sulle disposizioni che si esprimono numericamente in termini di unità. Le disposizioni operazionali, quelle cioè che prevedono l'iniziativa di un certo numero di parlamentari in relazione all'esercizio di funzioni e prerogative, vedrebbero cambiare, in assenza di un intervento di riforma, il peso percentuale del quorum da esse stabilito; mentre le disposizioni relative alla composizione degli organi potrebbero portare a oggettivi problemi di funzionamento³³.

Rispetto a queste ultime l'intervento di riforma pare dunque inevitabile. Come abbiamo detto poco sopra, riesce però difficile immaginare che tale intervento possa essere colto come l'occasione per una revisione organica dei regolamenti. È assai probabile che esso si fermi sulla soglia di una puntuale manutenzione. Si deve però sottolineare che anch'essa non sarà priva di conseguenze sul rapporto maggioranza-governo e opposizione, e quindi sulla dimensione del controllo, a seconda di come si declinerà rispetto alle dinamiche del sistema elettorale: «basti pensare che l'innalzamento della soglia implicita di sbarramento nell'attuale sistema elettorale potrebbe portare le assemblee a revisioni regolamentari più favorevoli alla rappresentatività di tutti i gruppi parlamentari, anche i più piccoli, anziché al principio di stretta proporzionalità»³⁴.

³² Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 563. Sul punto però confronta la posizione più cauta di C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 778 e s.: «Un ambito che apparentemente non richiederebbe adattamenti o, al più, potrebbe consentire interventi minimali concerne quelle disposizioni che prevedono frazioni per l'attivazione di procedure parlamentari. Anche in questa ipotesi, però, è indispensabile valutare caso per caso se il rapporto frazionario attualmente previsto dai regolamenti sia tale da ridurre l'attivazione di determinate procedure a un numero eccessivamente esiguo di deputati o senatori. Pensiamo all'art. 144, c. 5-ter Reg. Sen. che consente a un quinto dei componenti della 14ª Commissione, qualora la stessa Commissione abbia riscontrato la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, di richiedere che la questione sia esaminata dall'assemblea. Nel caso di specie la riduzione dei componenti del Senato porterebbe ciascuna Commissione a circa 14 membri, ciò consentirebbe a 2/3 senatori di attivare l'esame dell'aula. Alla Camera, invece, si pensi che le Commissioni permanenti devono trasmettere i progetti di legge al Comitato per la legislazione se ne faccia richiesta almeno un quinto dei loro componenti. Il mantenimento del rapporto frazionario in un Parlamento a ranghi ridotti porterebbe il numero minimo di deputati legittimati a richiedere il parere del Comitato per la legislazione a soli 5 membri. L'obiettivo di rivitalizzare la centralità parlamentare, perseguito dai redattori della riforma, mal si concilia con forme di ostruzionismo che *quorum* frazionari particolarmente bassi potrebbero favorire. In definitiva, è chiaro che interventi che potrebbero apparire minimali, meramente aritmetici, come quelli che riguardano numeri fissi o frazioni previsti dai regolamenti parlamentari, in realtà richiedono ben più di una mera attività manutentiva, essendo necessario valutare la *ratio* di ogni singolo istituto e, nel caso della composizione di articolazioni interne, scegliere se optare per un criterio di stretta proporzionalità o maggior rappresentatività dei gruppi parlamentari».

³³ In argomento cfr. M. MALVICINI, *Riduzione dei parlamentari e attività di controllo: i sentieri interrotti del riformismo* alla carte, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3/2020, 499 e ss.

³⁴ C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, cit., 775.