

NOVELLAE EXTRAVAGANTES. LE MODIFICAZIONI ALLA DISCIPLINA DEI PROCEDIMENTI PARLAMENTARI NON LEGISLATIVI.

di Luca Alessandria

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Uno sguardo di insieme alle modificazioni approvate in materia di procedimenti non legislativi; 3. La revisione di *quorum* funzionali; 4. La nuova disciplina delle risoluzioni in Commissione e in Assemblea; 5. La programmazione dei lavori; 6. Il procedimento di verifica dei poteri; 7. Interrogazioni: *aliquid novi?*; 8. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La revisione del Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea di tale ramo del Parlamento in data 27 luglio 2022,¹ si compone di un novero diversificato di disposizioni, solo apparentemente riconducibili a un'*eadem ratio*. Sebbene, infatti, com'è noto il Regolamento fosse stato oggetto di una incisiva riforma già nel 2017 e, dunque, l'origine di tale più recente iniziativa debba essere primariamente individuata nell'esigenza di adeguare le norme regolamentari alla sopravveniente riduzione del numero dei senatori,² la "sessione" apertasi a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2020 ha rappresentato l'occasione per il cumulo di una pluralità di interventi modificativi dell'ordito regolamentare.³ Interventi che, a ben vedere, incidono sull'insieme delle funzioni parlamentari. D'altra parte, se l'intento esplicito della diminuzione dei rappresentati coincideva con la finalità di conseguire una maggiore funzionalità

¹ Cfr. *Gazzetta Ufficiale* del 5 agosto 2022, n. 182.

² In merito, oltre ai contributi raccolti nel presente fascicolo, si v. C. TUCCIARELLI, *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2020, 168 ss.; ID., *Organizzazione e funzionamento delle Camere: quale impatto a seguito della riduzione del numero dei parlamentari?*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022; S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 15 aprile 2020; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2020, 761 ss.; ID., *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022; L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 3, 2020, 348 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2020, 559 ss.; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 3, 2020, 326 ss.; ID., *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 21 ottobre 2020; P. PISICCHIO, *La riforma dei regolamenti parlamentari, tra inerzia e necessità*, in *Rass. parlam.*, 2, 2021, 299 ss.; R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, il percorso di revisione dei Regolamenti parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2022, 361 ss.

³ La natura composita dell'intervento di riforma è stata posta in evidenza altresì da R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura: nuovi regolamenti per "nuove" Camere?*, in *federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 21 settembre 2022, *passim*; G. PICCIRILLI, *Riduzione dei parlamentari: discrasie tra i seguiti regolamentari nelle due Camere*, in *Quad. cost.*, 4, 2022, 905; C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, *cit.*, 14; C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, *cit.*, 14; L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato alla riduzione del numero dei parlamentari: prime osservazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 3, 2022, 81.

dell'attività delle Camere,⁴ appare congruo ritenere – come ampia parte della dottrina ha fatto – che il seguito della revisione costituzionale, nell'attuazione tramite regolamento, dovesse contemplare soluzioni di natura organizzativa e procedimentale idonee ad assicurare non soltanto la continuità nel buon andamento dell'esercizio delle funzioni da parte di un Parlamento “a ranghi ridotti”,⁵ ma altresì una più ampia «razionalizzazione» dei lavori.⁶

Allora, pur non potendosi omettere di rilevare sin dal principio che gli esiti della suddetta iniziativa di riforma non appaiono complessivamente corrispondere alle aspettative di quanti avevano preconizzato l'opportunità politico-normativa di sfruttare la “finestra di opportunità”⁷ al fine di pervenire a una risoluzione, doverosamente organica, dei persistenti problemi dell'organizzazione e dell'azione parlamentare in rapporto all'evoluzione della forma di governo,⁸ nondimeno è d'uopo dare conto delle novità introdotte al Senato in sede di revisione relativamente alle molteplici funzioni dell'Organo e sottoporle a un'attenta disamina. In particolare, scopo del presente contributo è provvedere all'analisi delle novità intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari diversi da quello legislativo.⁹ Si tratta, com'è palese dalla lettura del testo approvato dall'Aula, di un insieme eterogeneo di disposizioni, recate in parte dall'articolo 1, rubricato “*Disposizioni per l'adeguamento alla riduzione del numero dei Senatori*”, e per la maggior parte dall'articolo 2, denominato “*Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione dei lavori*”. Nello specifico, sono stati lambiti dall'opera di riforma i procedimenti organizzatori (artt. 54, 55, c. 5 e 7, 56, c. 2, 3 e 4, 80, c. 2 e 3 e 165, c. 2), i procedimenti di indirizzo (artt. 50, c. 3, 105, c. 1, 127, c. 2, 157, c. 1 e 3), i procedimenti per l'autorizzazione a procedere (art. 135 *bis*, c. 7 e 8 *bis*) e quelli per la verifica dei poteri (art. 135 *ter*, c. 1 e 2), i procedimenti conoscitivi e ispettivi (artt. 142, c. 1, 145, c. 1 *bis*, 153, c. 2, 156 *bis*, c. 2) e infine il procedimento di interpretazione, approvazione e revisione del Regolamento (artt. 18, c. 3 *ter* e 167, c. 6).

⁴ Cfr., *ex multis*, F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 38.

⁵ Secondo l'espressione impiegata da N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”, ma (per ora) con meno discontinuità del previsto*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2022, 8 ss.

⁶ In questo senso, N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna*, cit., 342. Analogamente C. TUCCIARELLI, *loc. ult. cit.* e D. PICCIONE, *Riduzione del numero dei parlamentari e funzionamento dei collegi di Senato e Camera: metodo e prospettive della revisione regolamentare*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, 4. *Contra* G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia: il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 46.

⁷ Si richiama qui la locuzione dapprima utilizzata in questo contesto da N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari*, cit., *passim* e ripresa altresì da C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, cit., 15.

⁸ Come aveva preconizzato, su tutti, L. CIAURRO, *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, cit., 359. Il giudizio appare condiviso da N. LUPO, *Una legislatura “a ranghi ridotti”, cit.*, 11, che parla di «un approccio prevalentemente al ribasso», da R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime*, cit., nonché da C. MASCIOTTA, *L'impatto della riforma costituzionale sulle procedure parlamentari*, cit., 15.

⁹ Si ricorre, qui e nel prosieguo del presente contributo, per ragioni di onnicomprensività, alla individuazione in negativo di tale insieme di procedimenti parlamentari, seguendo l'uso fatto proprio da R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008.

L'eterogeneità delle previsioni testimonia – come è stato autorevolmente osservato – la persistente attualità del metodo delle «novellazioni puntuali e plurime».¹⁰ Eppure, proprio perché in passato la materia dei procedimenti non legislativi ha rappresentato il luogo giuridico in cui si sono disegnati rilevanti «sentieri di sperimentabilità»,¹¹ la presente disamina potrà auspicabilmente consentire sia di illustrare le ragioni sottese a ciascuna novella sia di apprezzarne e valutarne la portata effettivamente innovativa.

2. Uno sguardo di insieme alle modificazioni approvate in materia di procedimenti non legislativi

A fronte di un siffatto quadro, la prima questione che si pone all'attenzione dell'interprete riguarda pertanto la possibilità di individuare un minimo comun denominatore delle innovazioni introdotte *in subiecta materia*. Erano infatti state elaborate *ex ante* dalla dottrina proposte di tassonomia degli interventi di revisione regolamentare, entro le cui categorie dovrebbe potersi ascrivere ciascuna novella.¹² L'esame dei resoconti della Giunta per il regolamento del Senato, i quali costituiscono l'unica e limitata modalità di accertamento della *voluntas legislatoris* in materia regolamentare, essendosi svolti i lavori prevalentemente all'interno del comitato ristretto, la cui attività non è presidiata da alcuna forma di pubblicità, fornisce tuttavia un riscontro solo parzialmente positivo. Infatti, alla ripresa del dibattito sulla riforma del Regolamento dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2020, il Relatore delineava tre linee di intervento, graduate in ordine di priorità, che avrebbero dovuto a suo avviso orientare l'andamento dei lavori della Giunta: in primo luogo le modifiche, ritenute improcrastinabili, volte ad adeguare le norme del Regolamento a una composizione “a ranghi ridotti” del Senato, in secondo luogo il riesame della disciplina degli istituti oggetto della riforma organica approvata nel 2017 «per i quali la fase applicativa ha mostrato una non perfetta coincidenza rispetto ai risultati attesi», infine la definizione di «soluzioni condivise sul piano regolamentare, al fine di assicurare una migliore funzionalità del Parlamento ed in particolare di scongiurare la recente tendenza del Governo a concentrare in modo pressoché esclusivo l'esame dei provvedimenti alternativamente nell'uno o nell'altro ramo».¹³ Tale orientamento, tendenzialmente condiviso dalla maggioranza dei membri della Giunta, in ordine all'opportunità di non limitare la riforma a modifiche strettamente consequenziali alla riduzione del numero dei parlamentari, giustifica da un lato l'approdo alla

¹⁰ Così R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, cit.*, 362, il quale a sua volta richiama L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, 223 ss.

¹¹ L'espressione è tolta da L. GORI, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 2022, 4.

¹² Si v., da un lato, C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari, cit.*, che tra le modifiche regolamentari necessarie alla luce della riforma costituzionale distingue quelle «apparentemente manutentive», quelle che richiedono una «rimodulazione profonda del trionomio funzionalità-rappresentatività-proporzionalità» e quelle ad ampio raggio che non appaiono direttamente conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, ma opportune per il superamento di asimmetrie tra le due Camere. Dall'altro lato, L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?: significato e conseguenze della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 131 ss, individua quattro tipologie di norme regolamentari che sarebbero state incise dalla riforma costituzionale: le disposizioni che rimandano a *quorum* in termini assoluti, quelle che rimandano a *quorum* espressi come frazioni, quelle relative a criteri di composizione degli organi e, infine, le disposizioni la cui modifica si rende implicitamente necessaria per consentire il funzionamento dell'istituzione parlamentare.

¹³ Cfr. A.S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 19 novembre 2020.

revisione anche di regole proprie dei procedimenti parlamentari non legislativi. Dall'altro lato, però, solo un ristretto novero delle modificazioni relative a tali procedimenti appare effettivamente riconducibile alle tre citate linee di intervento prospettate dal Relatore e fatte proprie dalla Giunta. Si tratta, in particolare, delle modifiche aritmetiche apportate alle disposizioni del Regolamento che «definiscono le prerogative di minoranze qualificate ovvero che individuano facoltà che possono essere esercitate solo da un certo numero» di senatori individuato in rapporto a una cifra fissa.¹⁴ Come la dottrina aveva accortamente rilevato, l'adeguamento alla ridotta composizione del Senato risultante dalla riforma costituzionale di tali *quorum*, stabiliti dal regolamento per l'esercizio di facoltà che non spettano al singolo parlamentare o l'impulso di attività eventuali del rispettivo procedimento, benché astrattamente trascurabile, risultava implicitamente necessario per salvaguardare l'efficacia della procedura parlamentare.¹⁵

Al di là di tali adattamenti numerici, che, seppur non direttamente conseguenti, sono indubbiamente connessi alla riduzione dei senatori, le altre numerose novelle regolamentari intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari non legislativi paiono irriducibili alle tipologie di intervento di revisione prospettate dalla Giunta. Peraltro, con la sola rilevante eccezione dell'art. 145, c. 1 *bis* che regola le interrogazioni che riguardano l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti, nessuna delle novelle considerate è stata oggetto di discussione in sede di Giunta o di Assemblea. Né, d'altra parte, si tratta di modifiche relative a disposizioni regolamentari che fossero già state incise dalla riforma adottata nel 2017. Sicché sembrerebbe *prima facie* condivisibile il giudizio secondo il quale, rispetto alle innovazioni dipendenti dalla legge cost. n. 1/2020, «tra le altre modifiche, al netto di quelle meramente formali e di superamento di alcuni istituti e procedure obsoleti, ci sono novità che si sarebbero potute adottare a prescindere dalla riduzione del numero dei senatori».¹⁶ Nondimeno, riscontrata l'assenza di un minimo comun denominatore – e la conseguente ardua sussumibilità entro le categorie prospettate dalla dottrina –, si impone un'analisi delle innovazioni regolamentari volta a far luce sulle specifiche ragioni della revisione e, altresì, a valutare le effettive potenzialità del risultante dato normativo rispetto alle evocate esigenze di “semplificazione e razionalizzazione dei lavori”.

3. La revisione di *quorum* funzionali

Può intraprendersi la valutazione del potenziale della riforma di «coniugare il numero ridotto con una maggiore funzionalità»¹⁷ nell'ambito qui considerato guardando, dapprincipio, agli adeguamenti numerici adottati in riferimento a quelle disposizioni del Regolamento che prevedono una quota minima di senatori per l'esercizio di determinate facoltà, individuata mediante una cifra fissa. Rilevante appare innanzitutto la premessa, ampiamente condivisa in dottrina, secondo la quale ogni modifica dei *quorum* dovrebbe corrispondere non soltanto a una logica aritmetica, bensì a un'esigenza di adeguatezza del requisito numerico, inteso quale elemento selettivo dei soggetti legittimati all'esercizio della facoltà considerata, rispetto alla logica di funzionamento del singolo istituto cui essa accede, dovendosi in questo senso distinguere tra *quorum* prescritti a tutela delle prerogative della maggioranza, a tutela delle prerogative

¹⁴ Secondo la definizione fornita da G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, cit., 68.

¹⁵ In questi termini L. GORI, *op. ult. cit.*, 133. In senso analogo, G.L. CONTI, *ibidem*.

¹⁶ Così R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., 3.

¹⁷ Tale è il duplice obiettivo che, secondo C. TUCCIARELLI, *Organizzazione e funzionamento delle Camere*, cit., 12, le modifiche regolamentari avrebbero dovuto perseguire.

dell'opposizione e a salvaguardia dell'economia procedimentale.¹⁸ Secondo tale prospettiva, in alcuni casi, si sarebbe addirittura potuta revocare in dubbio l'opportunità di rivedere i prescritti *quorum*.¹⁹ Senonché – come correttamente osservato – l'opzione zero avrebbe comportato, a fronte delle ridotte schiere dei senatori, un maggior difficoltà nei fatti a raggiungere le consistenze numeriche previste.²⁰ Per tale ragione si è potuto ritenere che l'adeguamento si appalesasse implicitamente necessario per salvaguardare il buon andamento dei singoli procedimenti.²¹

D'altronde, avuto riguardo alle specifiche disposizioni che sono state oggetto di revisione in questo senso, sembra di potersi escludere che in ogni caso «i *quorum* espressi attraverso il riferimento a un numero fisso... sono ragionevoli in virtù del rapporto fra questo numero e il numero di parlamentari necessario per costituire un gruppo, piuttosto che con riguardo ai componenti dell'Assemblea considerata nel suo complesso».²² Dal punto di vista sistematico, sembrerebbe infatti sussistere una distinzione tra le ipotesi in cui poteri di iniziativa o poteri di impulso sono conferiti dal Regolamento del Senato a un rappresentante di ciascun gruppo, eventualmente *sub condicione* di una consistenza numerica del medesimo “rinforzata” rispetto al requisito generale stabilito dall'art. 14,²³ ovvero a un numero fisso di senatori, indipendentemente dalla loro appartenenza ai gruppi. Le due ipotesi risultano talora alternative, talora mutualmente escludenti.²⁴ Ciò pare corrispondere, in effetti, alla richiamata multifunzionalità del requisito numerico prescritto per l'esercizio di talune facoltà. Così potrebbe sostenersi che, ove manchi il riferimento a un criterio selettivo di natura politica (quale quello dell'appartenenza al gruppo), la previsione di un numero minimo di senatori per l'impulso a una determinata attività costituisca prevalentemente una garanzia per l'economia procedurale. Tale interpretazione sembrerebbe trovare conferma in riferimento alle novelle della riforma del 2022, sia per quanto concerne i *quorum* richiesti nell'ambito della programmazione dei lavori per la richiesta di inserimento in calendario di argomenti non compresi nel programma (art. 55, c. 7) o per la proposta di inversione della trattazione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta (art. 56, c. 3) oppure ancora per la proposta di discussione o votazione su argomenti che non siano all'ordine del giorno (art. 56, c. 4), sia per quanto riguarda la richiesta di apertura del dibattito a seguito di comunicazioni del Presidente del Consiglio (art. 105, c. 1) o di discussione di affari e relazioni concernenti l'Unione europea (art. 142, c. 1), sia in rapporto alla formulazione di proposte in difformità alle conclusioni della Giunta nei procedimenti di autorizzazione a procedere e di verifica dei poteri (artt. 135 bis, c. 7 e 135 ter, c. 2), nonché in relazione alla riproposizione in Assemblea di ordini del giorno sul d.d.l. bilancio (art. 127, c. 2) o alla presentazione di mozioni (art. 157, c. 1) e, infine, alle richieste di votazione separata su modifiche organiche del regolamento (art. 165, c. 6).

Si osserva infatti che, nella quasi totalità dei casi richiamati, la riduzione del *quorum* è stata operata adottando un criterio puramente proporzionale rispetto al decremento del numero

¹⁸ In questo senso, C. TUCCIARELLI, *ivi*, 16; G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, *cit.*, 68; C. MASCIOTTA, *I regolamenti parlamentari alla prova della riduzione del numero dei parlamentari*, *cit.*, 15.

¹⁹ Cfr., ad esempio, G. L. CONTI, *op. cit.*, 69.

²⁰ In tal senso, S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, *cit.*, 5.

²¹ V. nota n. 15.

²² Tale è l'opinione espressa da G. L. CONTI, *op. cit.*, 69.

²³ È il caso dell'art. 18, c. 3 *bis* del Regolamento.

²⁴ Cfr. art. 41, c. 1, ult. periodo; art. 55, c. 7; art. 113, c. 2.

complessivo dei membri dell'Organo.²⁵ Il *quomodo* della revisione assicura quindi il mantenimento dei medesimi equilibri vigenti anteriormente alla riforma costituzionale, in modo tale da evitare l'innalzamento implicito di soglie stabilite essenzialmente a tutela del buon andamento dei lavori (ossia per evitare atteggiamenti ostruzionistici di singoli senatori). Né, d'altra parte, la revisione ha inciso su quei *quorum* già minimi previsti da varie disposizioni del Regolamento.²⁶ Sono invece state opportunamente oggetto di modifica – come la più accorta dottrina aveva preconizzato –²⁷ le disposizioni di cui agli art. 156 *bis*, c. 2 e 157, c. 3 che prevedono un limite annuale rispettivamente al numero di interpellanze e mozioni con procedimento abbreviato proponibili da parte di ciascun senatore: anche tali limiti sono stati aumentati in misura proporzionale.²⁸ Cosicché, in definitiva, l'intervento, benché minimale e in apparenza strettamente aritmetico, risulta come auspicato idoneo a impedire che la ridotta consistenza numerica del Senato influisca negativamente sulla funzionalità dei procedimenti parlamentari non legislativi.

4. La nuova disciplina delle risoluzioni in Commissione e in Assemblea

Continuando l'esame della riforma regolamentare, a questo punto con riferimento a quelle innovazioni che – si è detto –, a differenza della revisione dei *quorum*, non sembrano intrattenere un rapporto di connessione diretta con la riduzione del numero dei parlamentari, si perviene innanzitutto ad analizzare le modifiche approvate in merito alla disciplina delle risoluzioni.

Com'è noto, la risoluzione fu introdotta (*rectius*, ripristinata) in entrambi i rami del Parlamento quale fondamentale strumento della funzione di indirizzo dai Regolamenti del 1971.²⁹ Questi tuttavia già contemplavano alcune significative differenze nella regolamentazione degli aspetti procedurali dell'istituto tra la Camera e il Senato.³⁰ A tal proposito, la riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2022 interviene introducendo alcune regole procedurali nuove sia per le risoluzioni adottate in Commissione (art. 50) sia per quelle proposte e votate in Assemblea a conclusione del dibattito sulle comunicazioni del Governo (art. 105).

Per quanto concerne, in particolare, le risoluzioni nella sede decentrata, è stato inserito all'art. 50 del Regolamento un comma aggiuntivo che facoltizza ciascuna Commissione a votare, su proposta del rappresentante di almeno un Gruppo parlamentare, risoluzioni dirette a definire indirizzi su specifici argomenti relativi a materie di propria competenza, per le quali non debba

²⁵ Laddove il Regolamento prevedeva almeno otto senatori, il *quorum* è stato ridotto a cinque; parimenti, il requisito di almeno venti senatori è stato ridotto a dodici. L'unica eccezione è rappresentata dall'art. 127, c. 2, essendo stato soppresso il requisito di almeno otto firmatari per ciascun ordine del giorno sul d.d.l. di bilancio che, non essendo stato accolto dal Governo o respinto dalla Commissione, volesse essere ripresentato in Aula. Si rileva che, pertanto, la disciplina è stata omologata a quella recata dall'art. 122 del Regolamento della Camera.

²⁶ Eventualità da cui mettevano in guardia L. GORI, *Sull'organizzazione del Parlamento e sui regolamenti parlamentari*, cit., 140, e S. CURRERI, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, cit., 16.

²⁷ Il riferimento è a G. L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia*, cit., 78.

²⁸ Essendo tale limiti stati elevati da sei a nove.

²⁹ Cfr., *ex multis*, C. CHIMENTI, *Il controllo delle Camere sulla attività governativa nei nuovi regolamenti parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 4-5, 1971, 310 ss.; V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice, Vol. VI, UTET, Torino, 1986; G. F. CIAURRO, *Risoluzione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. VL, Giuffrè, Milano, 1989, 1271 ss.; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubb.*, 1989; L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, in *Enc. giur.*, Vol. XVII, Treccani, Roma, 1991.

³⁰ In proposito, v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, 803 ss.

riferire all'Assemblea o per le quali non sia in corso la trattazione di un affare assegnato. Si tratta, a ben vedere, di un'innovazione di non poco conto, dal momento che il limite dell'assegnazione presidenziale dell'affare, presupposto per il dispiegamento dell'attività di indirizzo in Commissione, permaneva quale principale asimmetria nella disciplina della risoluzione tra Camera (ove sin dal 1971 ne è consentita l'adozione relativamente a qualunque affare purché rientrante nella materia di competenza) e il Senato.³¹ D'altronde, come ricostruito da illustre dottrina, l'origine della divergenza si deve ricercare nei «comprensibili motivi di prudenza» che consigliarono alla Giunta per il Regolamento del Senato nel 1971 «nell'introdurre esplicitamente per la prima volta il potere deliberante delle Commissioni al di là dei disegni di legge, di limitarlo agli affari ad esse deferiti».³² La necessità del vaglio presidenziale escludeva dunque la possibilità per una Commissione di promuovere un dibattito autonomo tramite la proposta di risoluzione — coerentemente con l'impostazione generale del Regolamento del Senato che prevede(va) tale atto camerale esclusivamente per concludere, e non anche per dare avvio a una discussione.³³ Senonché, essendo stata proposta al Senato la modifica di tale regola già nel corso della IX legislatura,³⁴ e non avendo mostrato la prassi della Camera particolari criticità, non poteva certo dirsi persistere quell'esigenza di prudenza che aveva giustificato l'originaria asimmetria, anche perché riconnessa espressamente dalla Giunta alla novità dell'istituto. Sicché l'introduzione del nuovo comma terzo dell'art. 50 e il venire meno di un limite ormai obsoleto, oltre a poter in ipotesi favorire la formazione di indirizzi e direttive settoriali da parte delle Commissioni, sembrerebbero rappresentare un positivo passo in direzione dell'auspicata armonizzazione dei Regolamenti dei due rami del Parlamento.

In tale prospettiva si pone, altresì, l'esplicitazione dell'ammissibilità della votazione per parti separate sul dispositivo delle risoluzioni (art. 50. c. 3 *bis*), già operante alla Camera per effetto del rinvio operato dall'art. 117 del regolamento alla disciplina della mozione. Occorre, però, notare che, in realtà, l'intervento novellistico non ha del tutto uniformato la disciplina dell'istituto della risoluzione in Commissione nei due Regolamenti, giacché residua una significativa differenza in ordine alla garanzia della rimessione al *plenum*: infatti, alla Camera la richiesta di rimessione, che può essere formulata solo dal Governo, sospende l'esame in Commissione della proposta di risoluzione, mentre al Senato, ove l'iniziativa spetta sia al Governo sia a un terzo dei componenti la Commissione, la rimessione non osta all'approvazione della proposta di risoluzione, cosicché il dibattito in Aula si configura come successivo, *ex post*, e tendenzialmente volto alla revisione dell'indirizzo espresso in Commissione.³⁵

Per quanto attiene, invece, alla risoluzione in Assemblea di cui all'art. 105 del Regolamento, i relatori della riforma in relazione alla nuova formulazione osservavano:

«Si è inoltre ritenuto preferibile ridurre le differenze procedurali esistenti in materia di esame delle proposte di risoluzione, a seconda che esse concernano le comunicazioni del Governo, ovvero il Documento di economia e finanza e le relazioni sulla partecipazione dell'Italia

³¹ In tal senso, G. F. CIAURRO, *Risoluzione*, cit., 1274.

³² A. S., V Leg., Doc. II, n. 4, 22-24, come citato da V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 804.

³³ Cfr. V. DI CIOLO, *Risoluzione parlamentare*, cit., 890, e G. F. CIAURRO, *Risoluzione*, cit., 1273.

³⁴ A.S. IX Leg., Doc. II, n. 15, citato da V. DI CIOLO, *ivi*, n. 18, S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, cit., n. 140 e V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *loc. ult. cit.*, n. 4.

³⁵ Su tale aspetto, in particolare, v. L. CIAURRO, *Risoluzione parlamentare*, cit.

*all'Unione europea. La Giunta propone pertanto di riformulare l'articolo 105 del Regolamento, prevedendo anche in tale ipotesi la possibilità – qualora il Governo dichiarasse di accettare una o più proposte di risoluzione presentate – che a fronte di più proposte si votino con precedenza quelle accettate dal Governo, e successivamente le altre, per le parti non precluse o assorbite. Qualora tale accettazione non sia stata manifestata, torna ad applicarsi il tradizionale criterio dell'ordine di presentazione».*³⁶

A fronte di sì chiara illustrazione della *ratio* dell'intervento, appare opportuno rilevare esclusivamente che, da un lato, l'affermazione della regola generale relativa all'ordine di votazione delle proposte secondo l'ordine di presentazione costituisce al contempo una "codificazione" della prassi e un allineamento a quanto già espressamente stabilito al riguardo dal regolamento della Camera. Dall'altro lato, la previsione (solo formalmente eccezionale) della preventiva votazione delle proposte di risoluzione accettate dal Governo determina la generalizzazione a tutte le ipotesi di risoluzione in Assemblea di una regola originariamente dettata soltanto nell'ambito dello speciale procedimento di cui all'art. 125 *bis* reg. Senato, e poi estesa dall'art. 144 *bis* anche alle risoluzioni sulle relazioni annuali circa la partecipazione dell'Italia all'UE.³⁷ E, tuttavia, si pone l'interrogativo ermeneutico circa le conseguenze da trarsi in relazione all'omessa riproduzione da parte del "legislatore regolamentare", in sede di trapianto, di quella clausola in base alla quale tale proposta di risoluzione "privilegiata" è suscettibile di emendamenti su iniziativa di ciascun senatore. Sebbene l'interrogativo debba naturalmente trovare risposta nella prassi parlamentare, in punto di diritto è possibile rilevare che la soluzione prevista dal Regolamento all'art. 105, c. 1, ult. periodo, ossia la votazione in subordine delle altre proposte di risoluzione per le parti non precluse né assorbite, non si presenti quale modalità alternativa ed escludente rispetto all'emendabilità della proposta accettata dal Governo. In definitiva, comunque, anche tale innovazione del dettato regolamentare, pur determinando una (relativa) divaricazione rispetto all'analogia previsione della Camera, appare idonea a contribuire alla finalità di semplificazione delle procedure di indirizzo, sebbene in misura assai limitata rispetto alle esigenze – che sono state da tempo segnalate³⁸ – di vera e propria reingegnerizzazione.

5. La programmazione dei lavori

Anche l'ambito dei procedimenti di organizzazione è stato oggetto di puntiformi interventi modificativi nel contesto della riforma regolamentare *de qua*. In particolare, si caratterizza per portata innovativa e rilievo nella dinamica della forma di Governo la nuova disposizione di cui all'art. 55, c. 5, la quale conferisce alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, in sede di definizione del calendario dei lavori, il potere di proporre la fissazione di un termine decorso il quale i disegni di legge iscritti nel calendario sono posti in votazione; l'approvazione di tale termine è rimessa all'Assemblea con voto a scrutinio nominale simultaneo.³⁹ L'effetto della calendarizzazione a "data certa" della votazione sul d.d.l. è tale per cui, in qualunque fase dell'esame esso si trovi in Commissione, scaduto il termine ha luogo la deliberazione sul testo del

³⁶ Cfr. A.S., XVIII Leg., Doc. II, n. 12.

³⁷ L. CIAURRO, *ibidem*, indicava il procedimento dell'art. 125 *bis* come procedimento speciale nel novero di quelli conclusi da una risoluzione. Esso fu introdotto nel Regolamento a seguito delle deliberazioni del 17, 22, 23, 24 e 30 novembre 1988.

³⁸ V., in proposito, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 809.

³⁹ Limitandosi in questa sede a una mera esposizione del contenuto della disposizione, si rinvia per un approfondimento al contributo incluso nel presente fascicolo di A. MOLFETTA.

provvedimento originariamente proposto o trasmesso al Senato, ovvero su quello approvato in Commissione. Qualora il disegno sia in discussione in Assemblea a norma dell'art. 43, c. 3, gli emendamenti approvati dalla Commissione sono posti nuovamente in discussione. È esclusa l'applicazione di tale procedura solamente ai d.d.l. di cui agli artt. 72, ultimo comma e 79 Cost.

In materia di programmazione, la riforma ha inoltre costituito l'occasione per abolire un istituto divenuto desueto quale lo schema dei lavori previsto dall'art. 54 del Regolamento.⁴⁰ Un simile intervento, benché assai puntuale, appare certamente ascrivibile a una logica di semplificazione del sistema della programmazione del Senato, il quale allo stato si fonda – almeno a norma di Regolamento – sui tre strumenti del programma, del calendario e dell'ordine del giorno di seduta, in simmetria (sebbene solo sotto il profilo nominalistico) con quanto previsto dal Regolamento della Camera.⁴¹ Rispetto all'esigenza di razionalizzazione procedimentale, tuttavia, l'abolizione dello schema non si accompagna a una revisione dell'istituto del programma dei lavori, sicché, per le strutturali difficoltà di pervenire all'approvazione all'unanimità di tale strumento, l'organizzazione continuerà nella prassi a incentrarsi sul calendario dei lavori.⁴² In tale prospettiva, entrambe le novelle contribuiscono quindi a consolidare la tendenza dell'attività di programmazione al Senato, già da tempo affermatasi alla luce dello *status quo ante*, a connotarsi come prerogativa essenzialmente “di maggioranza”.⁴³

6. Il procedimento di verifica dei poteri

Uno specifico limite alla discrezionalità propria dei Gruppi parlamentari di maggioranza in ordine alla programmazione è stato introdotto dalla riforma in commento nella disciplina del procedimento di verifica dei poteri. Infatti, modificando il dettato dell'art. 135 *ter*, c. 1 del Regolamento, si è disposto che l'Assemblea discuta e deliberi sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità (relative a elezioni contestate, ineleggibilità o incompatibilità) entro sessanta giorni dalla data della loro trasmissione. La nuova formulazione è, a ben vedere, il risultato del compromesso raggiunto in sede di Giunta per il regolamento riguardo all'emendamento presentato dai senatori Zaffini e Malan che prevedeva che l'esame in Assemblea delle procedure di verifica dei poteri dovesse avvenire «entro novanta giorni dal termine dell'esame della Giunta».⁴⁴ In ogni caso, alla luce del breve dibattito svoltosi in merito, nonché del confronto con le analoghe previsioni di cui agli artt. 135 e 135 *bis* del Regolamento, non può residuare dubbio alcuno circa la *ratio* dell'introduzione di tale preciso obbligo di calendarizzazione dell'esame delle proposte elaborate dalla Giunta in ordine alla verifica delle elezioni. Infatti, tale norma appare chiaramente volta a far fronte alla necessità di porre un termine

⁴⁰ Nelle parole dei Relatori «*L'evidente desuetudine registrata in ordine all'istituto dello schema dei lavori in sede di programmazione ha orientato la Giunta a proporre l'espunzione dal Regolamento*». Cfr., a tal proposito, L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, in L. GORI, F. PACINI, E. ROSSI (a cura di), *Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa, Pisa University Press, 2018, 35.

⁴¹ Analogamente G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, 2016, 54.

⁴² Cfr., a tal riguardo, G. LASORELLA, *ibidem*; A. ZITO, *Note sulla programmazione dei lavori parlamentari nella XVII legislatura*, in *Rass. parl.*, 4, 2016, 709 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 200 ss.; L. FUCITO, *La programmazione dei lavori*, *cit.*, 35.

⁴³ Sul punto, oltre alle fonti citate nella nota precedente, si v. anche E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori parlamentari: a ciascuno il suo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, 2013, 222.

⁴⁴ Si v. A. S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 12 luglio 2022 e A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 27 luglio 2022.

certo per la conclusione dell'attività di verifica, sì da garantire a un tempo la ragionevole durata di un procedimento "materialmente giurisdizionale",⁴⁵ e, in caso di elezioni contestate, il diritto fondamentale del candidato di accedere alla carica per la quale è stato eletto (art. 51 Cost.). Proprio in riferimento a quest'ultima ipotesi si sono in effetti verificati gravi problemi applicativi dipendenti dal lacunoso testo del Regolamento, cui la novella in esame ha evidentemente inteso porre rimedio.⁴⁶ Tuttavia, è possibile revocare in dubbio l'effettività di siffatto rimedio, giacché, secondo la regola generale e in assenza di previsione contraria, la natura del suddetto termine deve considerarsi meramente ordinatoria (salva l'applicazione dell'art. 55, c. 6 del Regolamento).

Cionondimeno, anche in rapporto al Regolamento della Camera che si presenta carente sotto tale aspetto, la modifica dell'art. 135 *ter*, c. 1 si appalesa quale utile innovazione nella prospettiva della razionalizzazione del procedimento di verifica delle elezioni. Non altrettanto perspicua in tal senso risulta l'introduzione al medesimo articolo del comma 8 *bis* che consente la presentazione di relazioni di minoranza annesse alle conclusioni della Giunta.⁴⁷

7. Interrogazioni: *aliquid novi*?

Analoga esigenza di razionalizzazione parrebbe giustificare la riformulazione del comma 2 dell'art. 153 del Regolamento, che disciplina lo svolgimento delle interrogazioni con richiesta di risposta scritta. Anche in tal caso, infatti, l'intervento è volto a introdurre un più stringente obbligo di calendarizzazione: si prevede infatti che, allo scadere del termine di venti giorni senza che abbia ricevuto risposta, l'interrogazione inevasa è iscritta, per la risposta orale, all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea destinata allo svolgimento delle interrogazioni, o della prima seduta utile della Commissione competente. Allorché si consideri che, stando ai dati elaborati dalle strutture amministrative del Senato, nelle ultime tre legislature la percentuale di atti ispettivi ascrivibili a tale tipologia cui il Governo ha fornito riscontro si attesta solamente tra il 20 e il 30 per cento,⁴⁸ peraltro sovente al di fuori del *dies ad quem* previsto dal Regolamento, non può revocarsi in dubbio l'opportunità di individuare modalità procedurali idonee ad assicurare un più puntuale adempimento da parte dell'Esecutivo dei propri obblighi di risposta. La cristallizzazione di una prassi sostanzialmente abrogante del contenuto dispositivo degli artt. 148, c. 2 e 153 per quanto attiene ai termini, sia di risposta sia di iscrizione all'ordine del giorno,⁴⁹ rappresenta tuttavia un ostacolo difficile da valicare anche nel vigore del nuovo disposto regolamentare. Conferma di ciò si trova, peraltro, nell'analisi dei dati disponibili relativamente alla legislatura in corso circa il numero di interrogazioni con richiesta di risposta scritta

⁴⁵ Così è stato definito da Cass. civ., sez. III, sent. 29/01/2019, n. 2348.

⁴⁶ Pur essendovi precedenti più risalenti, si consideri, a titolo esemplificativo, il caso occorso nella XVII legislatura in relazione all'elezione del sen. Boccardi, che, pur essendo stato presentato ricorso per la contestazione del risultato proclamato dall'Ufficio elettorale in data 5 aprile 2018 (cfr. A.S., XVIII Leg., Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, res. som., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta 11 dicembre 2018), è stata convalidata dall'Assemblea solo nel corso della seduta del 2 dicembre 2021 (A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 2 dicembre 2021).

⁴⁷ Alla luce della natura para-giurisdizionale del procedimento di verifica, diversamente dalle analoghe previsioni di cui agli artt. 42 e 125 *bis*, la relazione di minoranza in oggetto tende a configurarsi quale *dissenting opinion*

⁴⁸ Cfr. UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Gli atti di sindacato ispettivo in Senato. Una prima analisi statistica*, disponibile all'indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069019.pdf>, 2016.

⁴⁹ Su cui si v. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 769 ss.

effettivamente “trasformate” e svolte in Assemblea o Commissione a risposta orale.⁵⁰ Né appare dirimente, in tale prospettiva, la rimozione dell’onere a carico dell’interrogante di domandare la “trasformazione” (che continua, invece, a essere stabilito dalla corrispondente disposizione del Regolamento della Camera).⁵¹ Ne consegue, allora, la constatazione dell’insufficienza di un simile isolato intervento a realizzare l’auspicata valorizzazione dell’attività di sindacato ispettivo del Senato.

Una valutazione non dissimile si deve formulare in merito alla introduzione del nuovo comma 1 *bis* all’art. 145 del Regolamento, il quale dispone che «*Alle interrogazioni che riguardano l’operato e l’attività delle Autorità indipendenti, nel rispetto dell’autonomia delle stesse, risponde la Presidenza del Consiglio dei ministri o il Ministro competente per materia*». A un primo esame, tale disposizione potrebbe sembrare meramente ricognitiva della prassi sviluppatasi, pur nel silenzio del Regolamento, sin dal primo apparire di tali enti nell’ordinamento.⁵² Al contrario, il dibattito che ha accompagnato l’approvazione del relativo emendamento al testo-base, sia in sede di Giunta sia in Aula, lascia trasparire come, agli occhi dei proponenti, si trattasse di una sostanziale innovazione nella disciplina dei rapporti tra autorità indipendenti e Parlamento.⁵³

La novella trova il suo antecedente nella vicenda che ha visto contrapporsi, nel corso della XVIII legislatura, la Presidenza del Senato e il gruppo parlamentare del Movimento Cinque Stelle. All’inizio della legislatura, infatti, la Presidente comunicava l’adozione di nuove direttive circa i criteri di redazione delle interrogazioni e delle interpellanze, affermando – per quanto d’interesse in questa sede – che le disposizioni regolamentari «appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell’Esecutivo» e che, pertanto, «interrogazioni e interpellanze volte a chiedere l’intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi (come le competenze garantite di organi costituzionali, attribuzioni di altri poteri dello Stato, autorità indipendenti, ovvero organi territoriali o sovranazionali, attività di partiti

⁵⁰ Alla data del 1.5.2023, a fronte di circa 350 interrogazioni con risposta scritte presentate, di cui circa 60 hanno trovato risposta, soltanto una è stata iscritta in calendario per la risposta orale.

⁵¹ A tal riguardo, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2023, 243, osserva che «nella prassi, sta comunque all’interrogante attivarsi».

⁵² Sia alla Camera sia al Senato è prassi che le numerose interrogazioni vertenti *lato sensu* sull’attività delle autorità amministrative indipendenti siano rivolte al Ministro individuabile come competente o alla Presidenza. Presso la Camera, tuttavia, i limiti del sindacato ispettivo nei confronti delle autorità indipendenti sono stati chiariti già con la circolare del Presidente del 21 febbraio 1996, la quale, tra le ipotesi di inammissibilità del quesito “in quanto non rientrante nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento” ha ricompreso gli atti di sindacato concernenti «*poteri o atti di... autorità indipendenti..., se non nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative*», e successivamente confermati dall’espressa previsione dell’art. 139 *bis* del Regolamento. Cioché, in tale ramo, la valutazione di ammissibilità dovrebbe tendenzialmente essere operata verificando quale raccordo la specifica disciplina definisca tra l’attività dell’autorità e del Governo. Sono ammessi generalmente i quesiti che attengono al potere di segnalazione reciproco tra autorità e Governo, a problemi di carattere generale e ordinamentale circa il funzionamento dell’autorità, nonché alla richiesta di intendimenti su iniziative normative o amministrative.

⁵³ Cfr. A. S., XVIII Leg., Giunta per il Regolamento, res. som., disponibile all’indirizzo: www.senato.it, seduta del 13 luglio 2022 e A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all’indirizzo: www.senato.it, seduta del 27 luglio 2022. L’approvazione dell’emendamento in Aula è stata addirittura salutata dal proponente come «una modifica storica», in quanto «il Senato avrà ora la possibilità di rivolgere interrogazioni alle autorità indipendenti». In verità, la disposizione introdotta prevede la possibilità di promuovere l’esercizio dei poteri ispettivi sull’attività delle autorità indipendenti esclusivamente nei confronti del Governo.

politici) saranno considerati improponibili».⁵⁴ Alla luce di tali direttive, erano ritenute inammissibili e non pubblicate alcune interrogazioni presentate dal sen. Lannutti del M5S, tra cui talune riguardanti autorità amministrative indipendenti;⁵⁵ questi decideva quindi di promuovere conflitto di attribuzione contro il Senato dinanzi alla Corte Costituzionale, lamentando la lesione del proprio potere di controllo parlamentare, per il difetto assoluto del potere in capo alla Presidenza del Senato di prevedere, con una circolare, un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, limitando le materie sulle quali esse possono vertere o, comunque, per il suo illegittimo esercizio. La Corte, per converso, dichiarava inammissibile il ricorso, rilevando la manifesta assenza di una lesione delle prerogative del parlamentare dal momento che le direttive adottate dalla Presidente del Senato «costituiscono interpretazione degli artt. 145 e 146 del regolamento» e sono dunque il risultato di un legittimo esercizio del potere proprio del presidente di assemblea di interpretare il regolamento del relativo ramo, estrinsecazione dell'autonomia normativa delle Camere.⁵⁶ Nel corso dell'esame della proposta di modifica del Regolamento in sede di Giunta, allorché il rappresentante del gruppo del M5S presentava il citato emendamento, il Presidente del Senato ribadiva il proprio orientamento contrario per le ragioni suesposte e paventava, nell'ipotesi dell'approvazione, «il rischio che il governo si dichiari impossibilitato a rispondere».⁵⁷ Nondimeno, come già detto, la modifica dell'art. 145 è stata infine adottata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dell'Aula.

Premesso dunque che la modificazione non incide sui soggetti legittimati attivi e passivi dell'interrogazione, rimanendo il Governo interlocutore necessario del Senato in funzione ispettiva,⁵⁸ si potrebbe essere indotti a ritenere che la novità della disposizione derivi dall'ampliamento dell'ambito oggettivo del sindacato. In questo senso, infatti, l'art. 145, c. 1 *bis* indica espressamente quale oggetto dell'interrogazione «*l'operato e l'attività delle Autorità indipendenti*». Ciò si porrebbe, allora, in apparente contrasto con l'interpretazione degli artt. 145 e 146 fornita dal Presidente del Senato, tale per cui l'oggetto degli atti di sindacato ispettivo deve riguardare la «concreta sfera di competenza dell'Esecutivo». Può dunque ritenersi che la novella consenta di superare i limiti affermatasi in via di prassi e gli ostacoli applicativi preconizzati dal Presidente?

La risposta a tale quesito presuppone di considerare quale rapporto intercorre tra la regola dettata dal comma 1 *bis* e la già richiamata regola generale. Ebbene, qualora si ritenga che l'antinomia tra le due norme debba essere risolta nel senso che l'art. 145, c. 1 *bis* deroga, in quanto regola speciale, rispetto al generale principio della necessaria inerenza dell'oggetto dell'atto cameratico di ispezione all'ambito di competenza (e relativa responsabilità) del Governo,⁵⁹ allora – come evidenziato dal Presidente d'Assemblea – si darebbe luogo alla generalizzata ammissibilità dell'atto, salvo poi l'inevitabile prodursi dell'impossibilità di rispondere da parte dell'Esecutivo, nei casi in cui lo stesso sarebbe chiamato a un'ingerenza *contra legem*. Una simile tesi risulta,

⁵⁴ Si v. A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 11 settembre 2018. I parametri di ammissibilità definiti da tali direttive appaiono, dunque, congruenti con quelli posti dalla Circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996.

⁵⁵ Come si evince da A.S., XVIII Leg., Assemblea, res. sten., disponibile all'indirizzo: www.senato.it, seduta del 27 luglio 2022.

⁵⁶ C. Cost., 11 ottobre 2021, n. 193, in *Giur. Cost.*, 2021, 1972 ss., con nota di A. Lauro.

⁵⁷ V. nota n. 53.

⁵⁸ Benché, come riporta anche L. DE CARLO, *L'adattamento del Regolamento del Senato*, cit., 92, fosse stata discussa la possibilità di rivolgere il quesito direttamente ai vertici delle autorità.

⁵⁹ In questo senso L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., cit., 247.

oltreché opinabile sul piano giuridico, altresì inidonea sul piano pratico ad assicurare l'effetto auspicato di un più ampio controllo parlamentare. Maggiormente congruente sotto il profilo sistematico, benché *de facto* conduca ai medesimi esiti, appare allora la tesi contraria in virtù della quale la previsione dell'art. 145, c. 1 *bis* non costituisce un'eccezione al generale canone di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo, dovendo essere interpretata in conformità a detto canone che – secondo l'insegnamento di illustre dottrina –⁶⁰ è costituito da un insieme composito di norme costituzionali e legislative. A sostegno di siffatta interpretazione potrebbe essere valorizzata la clausola «nel rispetto dell'autonomia delle stesse» che, nel disposto del c. 1 *bis* dell'art. 145, segue l'individuazione dell'oggetto dell'interrogazione (i.e. l'operato o l'attività delle autorità amministrative indipendenti).⁶¹ In tale prospettiva, la richiesta di interrogazione avente ad oggetto l'operato o l'attività di un'autorità amministrativa indipendente continuerebbe a essere ricevibile nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive e organizzative.⁶² In altri termini, aderendo alla seconda impostazione, dovrebbe considerarsi legittimo il ricorso al potere ispettivo nella misura in cui attenga ad aspetti della funzione amministrativa conferita all'autorità indipendente che, essendo connessi all'esercizio di una competenza propria del Governo, non possano considerarsi tali che, dovendo l'Esecutivo riferire in merito, risulti intaccato l'ambito riservato alla sua autonomia. Mentre, quindi, per quanto attiene all'«operato» di tali enti, non v'è dubbio che rimarrebbe improponibile qualsivoglia interrogazione che ponga il Governo nella posizione di sindacare o contestare il merito di una delibera assunta, o di un qualsiasi altro atto di esercizio del potere organizzativo, normativo o paragiurisdizionale ovvero il mancato esercizio di un potere, nondimeno, per quanto attiene all'«attività», potrebbe ritenersi ricevibile quell'interrogazione che (anche in vista di una potenziale attività legislativa del Senato o normativa del Governo o, comunque, in rapporto alla determinazione del finanziamento dell'autorità medesima – che com'è noto rimane almeno in parte a carico della fiscalità generale) sia volta a far luce sui poteri attribuiti ovvero sul funzionamento complessivo e sul buon andamento dell'ente.

Nondimeno, così opinando si perviene alla constatazione della carenza di innovatività della disposizione in esame, in quanto la norma risultante dall'interpretazione in combinato disposto con l'art. 146 del Regolamento si appalesa aderente alla prassi da tempo in vigore; sicché, in definitiva, l'intervento di revisione sul punto può tutt'al più essere considerato quale affermazione espressa di una regola desumibile dal previgente ordito regolamentare.

8. Considerazioni conclusive

Rivolgendo, in conclusione, uno sguardo d'insieme alle modificazioni intervenute nella disciplina dei procedimenti parlamentari non legislativi, si rileva come la riforma del Regolamento, pur carente di un disegno unitario, abbia consentito in tale ambito di dare luogo a «innesti incrementali» ad ampio raggio.⁶³ Fatta eccezione per le modifiche relative ai *quorum*, che risultavano necessarie per preservare il corretto svolgimento delle procedure a fronte della riduzione del numero dei parlamentari, le numerose novelle introdotte in materia di procedimenti

⁶⁰ Il riferimento è alla nota tesi di G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968.

⁶¹ Dal momento che l'apprezzamento degli ambiti di autonomia riservati a ciascuna autorità comporta necessariamente l'onere – in prima battuta per l'interrogante, in seconda per il Presidente d'Assemblea – di interpretare la specifica normativa di settore, che ha evidentemente natura extra-regolamentare e dunque integra *ab externo* il parametro di ammissibilità dell'atto di sindacato ispettivo.

⁶² Secondo l'efficace espressione della Circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996, già richiamata *supra*.

⁶³ Così da R. IBRIDO, *Prosegue, con ambizioni minime, cit.*, 362.

non legislativi si caratterizzano per una comune finalità di razionalizzazione e si pongono in sostanziale continuità rispetto al percorso di “manutenzione” del Regolamento principiato al Senato nel 2017, dal momento che contribuiscono complessivamente ad adeguarne il contenuto alla prassi, a semplificarlo abolendo istituti e previsioni desuete, nonché almeno in parte a rimediare ad asimmetrie tuttora esistenti rispetto al Regolamento della Camera. In questo senso, rappresentando per la maggior parte la positivizzazione di prassi già in vigore o la generalizzazione di regole settoriali, poche sono le disposizioni introdotte che appaiono connotate da vera e propria innovatività.⁶⁴ D'altronde, essendo il frutto di interventi isolati, apportano soluzioni a specifici problemi secondo una logica gradualistica e non di reingegnerizzazione. Cionondimeno, anche in vista di future prospettive di “riapertura” del cantiere delle riforme, si continuerà a porre l'esigenza di monitorare le modalità con cui la vita parlamentare saprà recepire e valorizzare, pur con i limiti segnalati, le novità regolamentari nel peculiare ambito dei procedimenti non legislativi.

⁶⁴ In senso analogo, R. DICKMANN, *La transizione tra XVIII e XIX legislatura*, cit., 3.