

ANNO II, NUMERO 1

INTERNA CORPORIS DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

NUMERO SPECIALE SU

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari

Contributi presentati al seminario svoltosi nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il Centro studi sul Parlamento della LUISS "Guido Carli" e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo

a cura di

EDUARDO GIANFRANCESCO E NICOLA LUPO

con la collaborazione di

FEDERICO FLORÀ

PARTE PRIMA

Le analisi delle proposte di riforma presentate all'inizio della XVI legislatura

Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura (Massimo Rubechi) 5

L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura (Piero Gambale)..... 17

La programmazione dei lavori parlamentari (Elena Griglio) 28

L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione: profili organizzativi (Giovanna Perniciaro) 45

Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura (Giovanni Piccirilli) 53

Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando? (Francesca Rosa)..... 62

Parlamento e Unione Europea (Maria Teresa Nigro)..... 79

Parlamento e Regioni (Michela Michetti) 88

PARTE SECONDA

I commenti

Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari (Luigi Ciaurro)..... 102

Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo (Salvatore Curreri)..... 107

La riforma dei regolamenti parlamentari (Eduardo Gianfrancesco) 110

Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. la revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia (Nicola Lupo) 122

La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura (Andrea Pertici)..... 134

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura, ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario (Guido Rivosecchi) 142

Introduzione

Il tema della riforma dei regolamenti parlamentari – cui già nei passati numeri di questa rivista si è dedicata specifica attenzione – continua ad essere non poco presente nel dibattito politico ed istituzionale. Lo conferma, tra l'altro, il fatto che continuano ad essere depositate, alla Camera e al Senato, apposite proposte di modifica (si riproducono, in particolare, per il Senato, le proposte doc. II, n. 12 e n. 13, d'iniziativa rispettivamente dei gruppi Idv e Pd, volte a prospettare complessive revisioni del regolamento di quel ramo del Parlamento; e, per la Camera, due proposte provenienti da deputati del Pd: una, la doc. II, n. 8, contenente disposizioni sulla Commissione per le questioni regionali, e l'altra, la doc. II, n. 9, formalizzata il 4 febbraio scorso, di respiro più ampio).

E' per questo che abbiamo ritenuto utile anticipare qui una parte dei contributi a un seminario svoltosi nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il Centro studi sul Parlamento della LUISS Guido Carli e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo, contenenti, appunto, una serie di analisi – istituto per istituto – delle proposte di riforma fin qui presentate, alla Camera e al Senato (Massimo Rubechi: *Dai partiti ai gruppi parlamentari*; Piero Gambale: *L'organizzazione interna delle Camere e le prerogative parlamentari*; Elena Griglio: *La programmazione dei lavori parlamentari*; Giovanna Perniciaro: *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*; Giovanni Piccirilli: *Il procedimento legislativo*; Francesca Rosa: *Il controllo parlamentare sul Governo*; Maria Teresa Nigro: *Parlamento e Unione europea*; Michela Michetti: *Parlamento e Regioni*), nonché alcuni commenti e riflessioni di ordine più complessivo sulle proposte sul tappeto (Luigi Ciaurro: *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*; Salvatore Curreri: *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*; Eduardo Gianfrancesco: *La riforma dei regolamenti parlamentari*; Nicola Lupo: *La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia*; Andrea Pertici: *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*; Guido Rivosecchi: *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura, ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*).

Ovviamente, è presto per tentare un bilancio: molte sono le incognite, legate tra l'altro all'evoluzione degli equilibri politici in corso di legislatura (sia tra le forze politiche, sia al loro interno). Lo dimostra, emblematicamente, la stagione – rivelatasi assai fugace, essendosi conclusa, a quanto sembra, all'indomani delle dimissioni di Walter Veltroni da segretario del PD – del “governo ombra”, il cui riconoscimento, secondo alcuni, avrebbe potuto costituire uno dei “contenuti necessari” delle modifiche dei regolamenti parlamentari. A ennesima riprova della necessità, per chi si accinga alla delicata opera di approntare riforme istituzionali (di rango costituzionale come di rango subcostituzionale), di guardare lontano, ricercando accordi vasti ma di alto profilo, e prescindendo per quanto possibile dalle contingenze politiche del momento.

Nicola Lupo

PARTE PRIMA

LE ANALISI DELLE PROPOSTE DI RIFORMA PRESENTATE ALL'INIZIO DELLA XVI LEGISLATURA

DAI PARTITI AI GRUPPI PARLAMENTARI: LE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE NELLA XVI LEGISLATURA

di MASSIMO RUBECHI*

SOMMARIO. 1. I criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari; 2. Partiti e gruppi nell'evoluzione del nostro ordinamento: cenni; 3. Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura; 4. Considerazioni di sintesi.

1. *I criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari*

Astrattamente, i criteri per la costituzione dei gruppi parlamentari sono stati introdotti per rispondere a due diverse esigenze: a) il buon andamento dei lavori parlamentari; b) la rappresentatività dell'attività svolta. Per conseguire il primo obiettivo si è fatto ricorso a vincoli numerici (o quantitativi) tali per cui può essere costituito un gruppo solo se composto da un determinato numero di membri, mentre, per la seconda, sono stati impiegati dei criteri politici (o qualitativi), vale a dire la necessaria corrispondenza fra un gruppo e la forza politica o movimento presentatosi alle elezioni di cui è espressione. Ovviamente non si tratta di due soluzioni autoescludenti, poiché frequenti sono nel diritto comparato i casi in cui si registra la presenza di entrambi i requisiti, il primo come argine alla frammentazione partitica, il secondo per consentire la corrispondenza tra il dato elettorale e il dato parlamentare¹. Studiando le norme presenti nei nostri regolamenti parlamentari si nota l'intreccio fra le due tipologie di criteri anche se quello numerico risulta nettamente prevalente.

Nei regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono rispettivamente stabiliti i tetti minimi di 20 deputati e 10 senatori come strada *standard*, il che determina una libertà assoluta del parlamentare di scegliere a quale gruppo aderire, a prescindere dal partito nelle cui fila è stato eletto. In subordine, è prevista la possibilità di costituire gruppi autorizzati (senza alcun numero minimo alla Camera, al Senato con almeno 5 membri) oltre alla facoltà di istituirne di nuovi in corso di legislatura (implicita alla Camera, esplicita al Senato *ex art.* 15.3).

Per quanto riguarda le componenti politiche all'interno del gruppo misto introdotte con la novella al Regolamento della Camera del 1997, vengono previste tre strade: 10 deputati senza alcun requisito politico, da tre a 9 deputati ma con una tendenziale corrispon-

* Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Bologna.

¹ Si vedano ad esempio le disposizioni regolamentari vigenti in Austria (art. 7), Germania (art. 10), Portogallo (art. 7.1) e Spagna (art. 23.2, 1° e 2° alinea reg. *Congreso*). Per un quadro comparato, cfr tra gli altri HEIDAR K. e KOOLE R., *Parliamentary groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londra, Routledge, 2000.

denza con una forza politica² (se il raggruppamento risulta in termini inequivocabili e si è presentato alle elezioni), o almeno 3 per le minoranze linguistiche.

In altre parole, il requisito politico è residuale ed eventuale³ rispetto a quello numerico poiché quest'ultimo costituisce la strada principale sia per i gruppi sia per le componenti politiche all'interno del misto e solo in un secondo momento, cioè solo per i gruppi autorizzati (14.2 RC e 14.5RS) ovvero per le componenti nel misto se composta da meno di 10 deputati (14.5RC) scatta il requisito politico.

2. Criteri, partiti, gruppi nell'evoluzione del nostro ordinamento: cenni

Nella prima fase di vita del sistema partitico italiano i gruppi parlamentari si sono andati strutturando come emanazione, come proiezione, dei partiti politici presenti nella società all'interno delle istituzioni. Il legame fra di essi nasceva dal basso, in sintonia con i *trend* osservabili nel continente europeo a partire dal secondo dopoguerra e con il disegno costituzionale.

Tale condizione è durata fintanto che i partiti erano stabili e strutturati, poiché il criterio qualitativo risultava implicito in quello quantitativo: solo i partiti consolidati erano in grado di raggiungere il numero minimo richiesto e le deroghe avevano anch'esse come destinatari partiti di tal guisa⁴.

Quando, agli inizi degli anni novanta, il sistema partitico entrò in crisi per poi successivamente implodere⁵, il solo vincolo quantitativo si rivelò del tutto insufficiente nel contenere la frammentazione partitica, contribuendo, in taluni casi, addirittura ad amplificarla.

Non v'è spazio in questa sede per soffermarsi come meriterebbe sulla copiosa casistica relativa alla composizione, scomposizione e successiva ricomposizione dei gruppi parlamentari⁶.

Quello che emerge in maniera chiara dall'analisi delle istituzioni parlamentari nell'ultimo quindicennio è che la presenza solamente del vincolo quantitativo ha impedito di conseguire entrambi gli obiettivi demandati ai requisiti per la costituzione dei gruppi: la garanzia del buon andamento dei lavori, a causa dell'elevata frammentazione e la rappresentatività dell'attività svolta, in ragione dell'affievolimento, sino alla sua totale scomparsa, del legame fra i gruppi costituiti e i partiti presenti nella società.

La presenza di una elevata frammentazione è inoltre stata incentivata anche dalle disposizioni introdotte successivamente alla crisi del sistema politico, come è il caso della possibilità di costituire delle componenti politiche all'interno del gruppo misto prevista dall'art. 14.5 del Regolamento della Camera dei Deputati. Si trattava infatti di una solu-

² Si parla di tendenziale corrispondenza – in questa sede e nelle tabelle 1 e 2 – quando si fa riferimento alla necessaria esistenza di un movimento politico al momento delle elezioni, senza che vi sia necessariamente l'obbligo né di essersi presentato autonomamente, né di aver conseguito l'elezione di propri rappresentanti.

³ v. da ultimo GIANNITI L. e LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 84ss.

⁴ V. *amplius* TOSI S., *Diritto Parlamentare*, edizione postuma a cura di A. MANNINO, 1993, pp. 159ss.

⁵ In merito v. almeno CECCANTI S. e VASSALLO S. (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004.

⁶ Per un'acuta analisi degli effetti negli anni novanta v. almeno MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003.

zione pensata per contenere la frammentazione conseguente alla fase di ricomposizione del sistema partitico e per cercare di rendere governabile un gruppo misto che nel recente passato aveva raggiunto delle dimensioni abnormi, sino a superare i 100 aderenti. Non è questa la sede adatta per ripercorrere tutte le problematiche legate al fenomeno del cd. transfughismo parlamentare – su cui buona parte della dottrina da tempo si è interrogata⁷ – ma è tuttavia importante sottolineare come la disciplina del gruppo misto lo abbia addirittura incentivato, essendosi trasformato in una sorta di limbo provvisorio, di miniparlamento in cui i deputati fuoriusciti e in attesa di un ricollocamento trovavano provvisoriamente asilo. In altre parole, o in via transitoria o in maniera permanente, il misto e le sue componenti politiche hanno garantito visibilità a formazioni prive di qualsivoglia tipo di seguito nel paese, grazie alle specifiche tutele ad esse dedicate.

Un altro tema che è emerso con forza è quello relativo al rapporto tra sistema elettorale (le regole per la formazione della rappresentanza *in entrata*) e regolamenti parlamentari (la sua strutturazione, *in uscita*), a maggior ragione poiché la disciplina sulla costituzione dei gruppi nei nostri regolamenti è stata applicata a tre diversi sistemi elettorali, aventi degli effetti, quanto al rapporto eletti-partiti-elettori, molto diversi⁸. Pur essendo di fronte a due competenze nettamente separate, fra di esse sussiste un legame molto stretto che rende necessaria una loro armonizzazione. La mancata revisione dei regolamenti in seguito all'introduzione delle leggi n. 276 e 277 del 1993 prima, e della l. n. 270 del 2005 poi, ha infatti sottoposto a notevoli tensioni l'organizzazione del nostro Parlamento. Gli effetti negativi, per quello che qui più direttamente rileva, vengono pienamente in luce ripercorrendo la giurisprudenza delle Giunte per il regolamento la quale, nelle prime due Legislature del maggioritario non hanno autorizzato alcun gruppo in deroga, ritenendo i criteri di cui agli articoli 14 RC e RS inapplicabili alla nuova normativa elettorale, nonostante la presenza di formazioni politiche aventi una consistenza elettorale sensibile – ad esempio il Patto Segni nella XII Legislatura (1994-1996) o La Rete nella XIII (1996-2001) – mentre hanno garantito, grazie al solo requisito numerico, la formazione di gruppi poi successivamente scomparsi perché istituiti per fini contingenti (ad esempio, i Federalisti e Liberaldemocratici nella XII Legislatura e Unione democratica per la Repubblica nella XIII).

La costituzione dei gruppi ha quindi seguito un percorso deviato poiché le norme regolamentari non sono riuscite a coniugare il dato politico – sino ad allora implicito – con quello numerico, giuridicamente dominante, incentivando la formazione di gruppi al sono fine di godere dei vantaggi particolarmente sensibili legati allo *status* di gruppo, sia per la presenza negli organi camerati e per i profili organizzativi, sia per i fondi assegnati loro. Si pensi ad esempio alle disposizioni (art. 16 RS) che prevedono l'attribuzione di risorse, strutture e personale non in proporzione alla consistenza nume-

⁷ In merito v. almeno ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press, 2004; CIAURRO L., *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, pp. 1287-1297; BOLOGNA C., *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 617-621.

⁸ Su cui v. GIANNITI L., *Gruppi e componenti politiche da un sistema elettorale e l'altro*, in Forum online di Quaderni Costituzionali, 17 marzo 2006, e, da ultimo, CURRERI S., *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 325-361.

rica, bensì in una quota parte eguale per tutti e una quota in proporzione, in tal modo premiando i gruppi composti da un numero minimo a discapito dei più numerosi.

La proliferazione dei gruppi in Parlamento ha dunque riportato a tratti, per voler essere paradossali, le dinamiche della rappresentanza a quelle tipiche dello stato liberale: con il venir meno e con l'indebolirsi di soggetti politici strutturati, è conseguita la nascita di gruppi *in* Parlamento che solo in un secondo momento sono andati a confrontarsi dinanzi agli elettori ovvero non si sono mai presentati ad essi (come nel recente caso di Sinistra Democratica nella XV Legislatura).

Mentre la giurisprudenza delle Giunte per il regolamento si stava lentamente adattando al mutato quadro politico-normativo, la legge elettorale è stata di nuovo modificata, tramite la reintroduzione di un sistema elettorale a base proporzionale caratterizzato da una competizione fra liste di partito concorrenti, che avrebbe potuto render più semplice l'attività interpretativa delle giunte, se non ci si fosse trovati in una condizione di frammentazione estrema del quadro partitico e di conseguente fluidità nel collocamento dei singoli parlamentari – in particolare senatori, stante la maggioranza strettissima conseguita dalla coalizione a sostegno del governo Prodi II – sia all'interno delle singole coalizioni sia fra i due schieramenti. Per segnalare lo stato di degenerazione venutosi a determinare, basti prendere a riferimento alcuni dati della scorsa Legislatura: al Senato si potevano contare 10 gruppi parlamentari, cui andava assommato il misto, composto da 31 senatori. Dei gruppi costituiti, sei corrispondevano a partiti presentatisi alle elezioni del 2006, due erano frutto di fusioni, i restanti erano invece il risultato di scissioni successive o di ricomposizioni. Fatti i dovuti rapporti, alla Camera dei deputati si riscontrava una situazione del tutto analoga, cui andavano aggiunte le componenti politiche costitutesi in seno al gruppo misto.

Nel complesso, il panorama partitico italiano poteva contare la presenza di oltre trenta forze politiche rappresentate, tra gruppi, gruppi in deroga, gruppo misto, componenti e singoli, una situazione di degenerazione che di certo aveva delle motivazioni tutte politiche, ma che i dispositivi normativi contenuti nei regolamenti parlamentari non hanno contribuito a contenere in alcun modo.

Tale proliferazione, unitamente alla mancanza di corrispondenza fra partiti e gruppi e al riemergere in maniera netta – ancorché non così massiccia come in passato – del fenomeno del transfughismo, ha riportato alla luce il problema di fondo a più riprese affrontato dalla dottrina costituzionalistica, relativo alla natura e alle dinamiche della rappresentanza: è il legame che viene a determinarsi dal basso, a partire dal principio di sovranità popolare (art. 1 Cost.) che si estrinseca nel diritto di voto (art. 48) e viene organizzato dai partiti (art. 49) ad imporre una rilettura critica del divieto di mandato imperativo, oppure sono le disposizioni contenute nell'articolo 67 la lente attraverso cui deve essere interpretato il circuito rappresentativo?

Pur non essendo questa la sede per ripercorrere con l'attenzione che meriterebbe lo sviluppo storico del delicato problema, è importante ricordare che questa seconda interpretazione, ponendo l'accento sulla libertà dei singoli parlamentari, si innesta sulle correnti di pensiero ottocentesche che teorizzavano la rappresentanza all'interno della forma di stato liberale, incentrata su un principio della sovranità parlamentare che presupponeva – a contrario rispetto alla preesistente rappresentanza per ceti – la necessaria assenza di vincoli precostituiti alla libertà di azione dei parlamentari al fine di garantire l'unitarietà della rappresentanza stessa.

Si trattava quindi di un modello caratterizzato – per quanto riguarda i profili che qui interessano – dalla derivazione parlamentare dei partiti, in assenza di soggetti politici di massa strutturati all'interno della società ancor prima che nelle istituzioni, e quindi della estrema libertà garantita ai parlamentari di aderire a qualsiasi gruppo, poiché questi venivano a caratterizzarsi come una sorta di incubatrice, all'interno di cui nacquero e si svilupparono gli embrioni dei partiti stessi (si pensi ad esempio alla Destra e alla Sinistra storica durante il periodo statutario).

Una netta inversione di tendenza si registrò però con l'avvento dei partiti di massa e il conseguente passaggio da una forma di stato basata sul principio della sovranità parlamentare ad uno fondato sul quello della sovranità popolare (democratico-pluralista) poiché, mentre si andavano allargando in maniera considerevole le basi della rappresentanza, allo stesso tempo nascevano dei soggetti deputati ad organizzare le istanze provenienti dalla società e a fungere da collettore fra di essa e le istituzioni: i partiti politici. Ed in quest'ottica sono i partiti a costituire la fonte di legittimazione e l'origine dei gruppi, e non più il viceversa: è il principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.) che si concreta nel voto (48), viene organizzata dai partiti (49) e si trasforma in rappresentanza parlamentare che ha portato a rileggere, in quest'ottica, la libertà assoluta di mandato dei singoli parlamentari.

Nel nostro ordinamento, quest'ultima linea interpretativa è stata per lungo tempo minoritaria, sia nel dibattito dottrinale, sia nella sua concreta traduzione normativa⁹ a maggior ragione perché questa assenza non aveva sortito alcun effetto deteriore nella sua prima fase di vita.

Nel periodo successivo, invece, la frantumazione delle forze politiche, in connessione con regole che hanno garantito il permanere di un'estrema fluidità, ha precluso ai partiti quella funzione di sintesi degli interessi tradizionalmente svolta¹⁰, di cerniera fra società e stato, che costituisce il fondamento giustificativo del ruolo che la Costituzione assegna loro, obbligando la scienza costituzionalistica e le forze politiche a far fronte al problema.

La semplificazione del quadro partitico che si è registrata con le elezioni del 2008 ha drasticamente ridotto il numero dei gruppi: al Senato, 4 corrispondenti a partiti presentatisi alle elezioni, uno derivante da accorpamenti (Udc, senatori eletti in rappresentanza di minoranze linguistiche riconosciute ed alcuni senatori a vita), il gruppo misto composto da 7 senatori; alla Camera 5 corrispondenti a partiti, più il gruppo misto, al cui interno sono state costituite 3 componenti politiche.

Questa situazione decisamente più rosea rispetto al panorama desolante offerto dalla XV Legislatura, non pare di per sé poter mettere la parola fine alle problematiche individuate nel corso degli ultimi anni, poiché il mutamento nell'offerta politica registratosi non è da considerarsi completamente irreversibile, essendosi verificato in ragione di scelte degli attori partitici a regole (elettorali e regolamentari) invariate. D'altronde, la costituzione del gruppo Udc-Autonomie-Senatori a vita al Senato – totalmente privo di qualsiasi omogeneità politica, ma pienamente inserito nelle convenienze procedurali of-

⁹ In questo senso, v. CURRERI S., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Torino, Giappichelli, 2004, in particolare pp. 244ss.

¹⁰ Sul tema, v. *amplius* BARBERA A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in Quaderni costituzionali, n. 4/2008, p. 871.

ferte dalla normativa regolamentare¹¹ – mostra come le tendenze ad un uso strumentale delle disposizioni regolamentari risultino al momento sopite, ma non del tutto scomparse, a maggior ragione considerando che tali questioni hanno un impatto assai limitato nell'opinione pubblica.

Per cui nulla impedisce che scissioni interne ai gruppi attualmente costituitisi possano determinare un aumento del loro numero complessivo, come avvenuto in passato: i tutt'altro che solidi argini posti dalla disciplina vigente possono quindi riportare – anche prima di un eventuale ricorso alle urne in un quadro partitico più frammentato – ad una nuova situazione di iperframmentazione delle assemblee rappresentative. Ed è in quest'ottica che si collocano le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari attualmente depositate.

3. Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura

Le proposte di modificazione dei regolamenti di Camera e Senato attualmente depositate, o in corso di predisposizione che si occupano della disciplina dei gruppi parlamentari, si muovono nella loro quasi totalità nella direzione di un rafforzamento del rapporto fra dato elettorale e dato parlamentare: in altre parole del legame di corrispondenza fra il partito politico e il gruppo parlamentare, tentando di arginare i tentativi di scomposizione del quadro partitico successive al voto.

Questa tendenza si concreta principalmente nell'aver affiancato al requisito quantitativo (o numerico), un requisito qualitativo: la corrispondenza dei gruppi con una lista che non solo si sia presentata alle elezioni, ma che sia anche riuscita ad ottenere dei seggi. L'obiettivo infatti è sancire definitivamente il legame fra partiti e gruppi parlamentari, stabilendo che questi ultimi sono la derivazione dei primi e non il viceversa.

Gli interventi correttivi, tuttavia, non si limitano a questo, intervenendo nella stessa ottica anche sulla possibilità di costituire nuovi gruppi in corso di Legislatura nonché sugli incentivi che tuttora permangono alla frammentazione.

In questa sede si illustreranno le proposte di modificazione a partire da quelle concernenti il regolamento del Senato, poiché al momento risultano più numerose e perché il tema, nella Giunta per il regolamento, è in uno stato di trattazione più avanzato. Poiché inoltre, le proposte presentate dai medesimi soggetti politici nei due rami del Parlamento sono analoghe, si farà riferimento a quelle depositate alla Camera solo qualora vi siano significative differenze, rinviando alle tabelle 1 e 2 per le ulteriori specificazioni.

Il primo punto di incontro fra le proposte si riscontra nell'introduzione, come richiamato in precedenza, del requisito politico accanto a quello numerico. Le proposte non costituiscono tuttavia delle novità assolute – per lo meno per quanto riguarda quelle depositate dal centrosinistra – poiché ricalcano in larga parte documenti presentati sul finire della Legislatura scorsa (in particolare il Doc. Veltroni, alla Camera, risultava a prima firma Franceschini e i Doc. Negri, Finocchiaro e Zanda riprendono in larga parte il Doc.

¹¹ Secondo l'articolo 21 RS ogni gruppo deve designare un numero di membri in ciascuna commissione pari ad uno per ogni 13 membri. Si tratta di una disposizione che di fatto sovrarappresenta i piccoli gruppi a discapito dei più grandi. V. *amplius* CURRERI S., *I nuovi gruppi parlamentari tra problematiche giuridiche e prospettive politiche*, in Forum online di Quaderni costituzionali, 24 aprile 2006.

Negri della XV), il che lascia presagire che sul punto sia stata raggiunta una consapevolezza crescente.

I testi di esponenti del Partito della Libertà – Gasparri e Quagliariello (Doc. II, n. 6) – del Partito Democratico – Negri (Doc. II, n. 1), Finocchiaro e altri (Doc. II, n. 3) e Zanda e altri (Doc. II, n. 13) – nonché dell'Italia dei Valori – Belisario ed altri (Doc. II, n. 12) – prevedono che oltre al requisito quantitativo attualmente previsto (10 senatori), si possa costituire un nuovo gruppo solo se «rappresenta un partito o movimento politico» che abbia presentato alle elezioni «proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali conseguendovi l'elezione di Senatori» (14.4) altresì disponendo che si possa dar vita ad un unico gruppo qualora più partiti abbiano presentato liste congiunte col medesimo contrassegno e la possibilità di aggregazioni di partiti presentatisi con diversi contrassegni ma tra loro apparentati.

In maniera del tutto analoga, anche i testi presentati alla Camera da ambo i gruppi maggiori – Veltroni e altri (Doc. II, n. 1) e Cicchitto (Doc. II, n. 3) – prevedono quest'ulteriore requisito accanto al numero minimo di 20 deputati.

TAB. 1. LA DISCIPLINA DEI GRUPPI NELLE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

	Testo vigente	Negri (doc. II n. 1)	Finocchiaro e altri (doc. II, n. 3)	Caruso (doc. II, n. 7)	Gasparri e Quagliariello (doc. II n. 6)	Ceccanti e altri (doc. II n. 9)	Belisario e altri (doc II, n. 12)	Zanda e altri (doc II, n. 13)
Costituzione	10 senatori (14.4)	10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali	10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali	13 senatori	10 senatori e corrispondenza con liste elettorali		10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali	10 senatori e corrispondenza con risultati elettorali
Denominazione							Corrispondenza con denominazione di lista con deroga per modifiche successive (14.5)	
Gruppi autorizzati	almeno 5 e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali (14.5)	3 senatori e solo per minoranze linguistiche	3 senatori e solo per minoranze linguistiche	no	15 senatori, dopo 24 mesi dall'inizio della Legislatura; no corrispondenza con liste elettorali		no	3 senatori e solo per minoranze linguistiche
Nuovi gruppi	Si (15.3)	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti	Solo entro 4 mesi dalla data della prima seduta	Si		si	Solo se derivanti da fusioni di gruppi preesistenti
Prestito parlamentari			Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.7)				Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.6)	Irrilevanza ai fini del requisito numerico (14.7)
Gruppo misto	No componenti politiche (14.6)			Componenti politiche: 5 senatori e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste				

				elettorali. Una sola per minoranze.				
Decadenza dalla commissione del transfuga						Sostituito dal gruppo originario (21.4ter)		Sostituito dal gruppo originario
Locali, attrezzature e contributi	In relazione alla consistenza numerica (16)						In proporzione alla consistenza numerica	

In quest'ottica il testo dell'Italia dei Valori mira a rafforzare ulteriormente il legame fra partito e gruppo prevedendo che il nome di quest'ultimo debba essere lo stesso del primo¹² e che possa cambiare solo qualora vi sia un mutamento della denominazione originaria del partito (o coalizione) stesso.

L'altro punto di convergenza riguarda la riduzione della possibilità di istituire nuovi gruppi in corso di Legislatura o di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga ai requisiti quantitativo e qualitativo. Nei testi presentati dal Partito Democratico sono previsti gli sbarramenti più consistenti, poiché viene stabilita la concessione dell'autorizzazione solo per le minoranze linguistiche riconosciute, per un minimo di tre senatori, e che possano costituirsi nuovi gruppi solo se derivanti dalla fusione di gruppi preesistenti (art. 15.3) al Senato, o senza eccezioni alla Camera.

In modo un po' contraddittorio, la proposta di modificazione dell'Italia dei valori non prevede, da un lato, la facoltà di deroga, ma lascia al contempo aperta la strada alla costituzione di nuovi gruppi in corso di Legislatura.

TAB. 2. LA DISCIPLINA DEI GRUPPI NELLE PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

CAMERA	Testo vigente	Veltroni e altri (doc. Il n. 1)	Volonté (Doc. Il n. 2)	Cicchitto e altri (Doc. Il n. 3)	Milo e altri (Doc. Il n. 6)	Bozza vicepresidente Pd
Costituzione	20 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali	20 deputati e corrispondenza con liste elettorali	20 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali	20 deputati e corrispondenza con liste elettorali		20 deputati e corrispondenza con liste elettorali
Gruppi autorizzati		No	No	30 deputati, dopo 24 mesi dall'inizio della Legislatura; no corrispondenza con liste elettorali	Per partiti e movimenti che hanno presentato liste in almeno 1/3 delle circoscrizioni	No
Componenti politiche - misto	10 deputati con deroga e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali	10 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali; 3 per minoranze linguistiche	10 deputati con deroga e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali	15 deputati se no corrispondenza con liste elettorali; 10 deputati se <i>tendenziale</i> corrispondenza; 3 per minoranze linguistiche.		10 deputati e <i>tendenziale</i> corrispondenza con liste elettorali; 3 per minoranze linguistiche

¹² Un riferimento analogo si riscontra, nel diritto comparato, esempio nel regolamento del *Senado* spagnolo, dove l'articolo 27.4 dispone che la denominazione del gruppo debba essere conforme a quella con cui i suoi componenti si sono presentati alle elezioni.

Il testo presentato dagli esponenti della maggioranza impone invece un divieto di costituzione di nuovi gruppi per i primi 24 mesi della Legislatura, ma prevede che dopo tale termine il vincolo si sciogla, seppur al verificarsi di una ulteriore condizione: un tetto numerico rafforzato, costituito da 15 senatori (o 30 deputati) che fa venir meno il requisito politico. Solo quindi dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura potranno essere costituiti nuovi gruppi, purché composti da una quota di membri superiore del 50% rispetto al limite iniziale, in tal caso senza l'obbligo di omogeneità politica.

A prescindere dalle ragioni che hanno portato a questa, la disposizione pone non pochi dubbi con riferimento alla possibile stabilizzazione delle dinamiche parlamentari e mette in crisi la coerenza intrinseca delle disposizioni volte a ridurre la frammentazione. Non è infatti chiaro perché, se l'obiettivo è legare il gruppo al partito (dal che l'introduzione del requisito politico), tale rapporto possa venir meno passato il primo biennio blindato. Nel nostro ordinamento non sono infatti lontani i ricordi di analoghe misure: si pensi ad esempio alla cd. norma antiribaltone¹³ prevista nella legislazione elettorale regionale preriforma (l. n. 43 del 1995). Analogamente a quel caso, la frammentazione potrebbe riemergere dopo tale periodo perché il solo requisito numerico (pur potenziato) potrebbe ben permettere la costituzione di nuovi gruppi da frazioni di soggetti preesistenti. Tornando, in altre parole, a quel modello liberale da cui l'introduzione del requisito politico ha cercato di liberarsi.

Un altro tema particolarmente importante affrontato – anche se solamente dai progetti depositati da esponenti di centrosinistra – riguarda il prestito dei parlamentari da un gruppo ad un altro ai fini del raggiungimento del numero minimo. Una pratica che anche recentemente è stata adottata, ad esempio, nella XV Legislatura, dal gruppo de L'Ulivo per dar vita al gruppo Per le autonomie al Senato. Due dei testi presentati dal Partito democratico, unitamente all'Italia dei Valori (v. tab. 1), prevedono l'irrelevanza del parlamentare eletto in una lista che intende aderire ad un gruppo altro ai fini del raggiungimento dei 10 senatori necessari.

In questa ottica, mira a rafforzare la derivazione dal basso della rappresentanza in collegamento con il principio della speculare composizione delle commissioni parlamentari rispetto a quella dell'assemblea di riferimento (previste dagli artt. 72 e 82 Cost.) la facoltà di sostituire il parlamentare in commissione qualora questi decida di abbandonare il gruppo che lo aveva originariamente designato, contenuto nei testi Ceccanti ed altri (Doc. II, n. 9) e Zanda ed altri (Doc. II, n. 13).

Questa previsione mira quindi ad assegnare al gruppo parlamentare la facoltà di designare i propri componenti in commissione non solo ad inizio Legislatura (come avviene attualmente in entrambi i rami del Parlamento), ma anche nel corso della stessa, per rispettare il criterio di proporzionalità. In assenza di una disposizione normativa che concretasse tale interpretazione degli articoli 1, 48, 49, 72 e 82 della Costituzione, nelle scorse Legislature si sono infatti venuti a determinare problemi gravi di funzionamento delle singole Commissioni sia perché inizialmente composte in modo da rispecchiare i rapporti di forza presenti nell'assemblea ma nel corso del tempo ritrovatesi ad operare con esponenti delle più varie formazioni nate successivamente in Parlamento, sia per il ruolo dei membri del gruppo misto alla luce della presenza (anche di taluni) senatori a

¹³ Su cui v. PERTICI A., *La norma "antiribaltone" ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998, pp. 1055-1083.

vita. Accanto a questi, nella Legislatura appena conclusa, cambi di gruppo da parte di singoli parlamentari hanno determinato non solo il venir meno della proporzionalità, quanto addirittura dei mutamenti fra i rapporti di forza tra gruppi a sostegno del governo (maggioranza) e quelli contrari (opposizioni).

Recentemente, al di là delle proposte di modificazione dei regolamenti, tale interpretazione è stata impiegata dalla Giunta per il Regolamento del Senato nel suo parere sullo scioglimento della Commissione bicamerale di Vigilanza Rai (cd. Caso Villari), la quale ha fatto riferimento proprio al venir meno del rapporto di proporzionalità fra i membri della Commissione e gli equilibri nelle assemblee di Camera e Senato, in ragione dell'adesione del Presidente al gruppo misto conseguente alla sua espulsione dal gruppo del Partito democratico. La decisione finale dei Presidenti di Camera e Senato, nonché delle giunte per il regolamento, si è orientata tuttavia verso il rinnovo dell'intera Commissione, anziché sulla revoca del singolo¹⁴.

Un altro caso in cui tale impostazione è stata sostenuta è costituito dall'emendamento 3.500 presentato dal Senatore Zanda all'AS 1117 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale), con il quale è stato previsto che la composizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale incaricata del controllo sui decreti legislativi debba «rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari anche dopo la sua costituzione». Su questa formulazione si è aperto un interessante dibattito¹⁵ proprio sul rapporto fra articoli 1, 49 e 67 della Costituzione che è sfociato, infine, nell'approvazione del medesimo emendamento.

Infine, un'altra proposta di particolare rilievo è quella contenuta nella proposta di modificazione dell'Italia dei Valori, poiché mira a ridurre l'incentivo alla proliferazione dei gruppi che risiede nei *benefits* ad essi attribuiti. Poiché, infatti, ad un numero maggiore di gruppi parlamentari corrisponde un aumento più che proporzionale delle spese riferite ad essi – in termini di locali, personale e fondi – la modifica dell'art. 16 RS mira a rendere proporzionale, per lo meno in punta di principio, il metodo di finanziamento. Sostituendo la precedente formulazione secondo cui i finanziamenti e le strutture vengono attribuite «in relazione alla consistenza numerica» con il principio della proporzionalità si mira dunque ad eliminare le diseconomie di scala che attualmente caratterizzano il metodo di finanziamento dei gruppi.

Per quanto riguarda la Camera, i testi depositati dai principali attori politici presentano le medesime caratteristiche di quelli del Senato. Con riferimento ad essi è necessario ovviamente soffermarsi altresì sulle proposte riguardanti le componenti politiche in seno al gruppo misto.

La proposta Veltroni prevede che al fine della loro costituzione debbano farne parte almeno 10 deputati, che le liste in questione risultino in maniera certa al momento delle elezioni e che abbiano presentato candidature o candidati nei collegi, salvo per le minoranze linguistiche riconosciute per le quali sono sufficienti 3 deputati. Il primo requisito, invero, mira a garantire solo una tendenziale corrispondenza con il dato elettorale, poiché consente a liste presentatesi congiuntamente con altre, di potersi sciogliere e ricosti-

¹⁴ cfr. il Verbale della giunta per il Regolamento del Senato della Repubblica della seduta ne. 5 del 21 gennaio 2009. Avverso la decisione di rinnovo dei membri della commissione decisa dai Presidenti Fini e Schifani, Villari ha adito la Corte costituzionale per conflitto di attribuzione.

¹⁵ v. seduta Pomeridiana del Senato della Repubblica del 21 gennaio 2009.

tuire non tanto nella veste di un gruppo parlamentare tradizionale, bensì in quella nuova di componente all'interno del misto.

Il testo Cicchitto e altri (Doc. II, n. 3) introduce una terza variante che rischia di minare ulteriormente la corrispondenza fra il dato elettorale e la costituzione dei gruppi. Viene infatti prevista, a fianco delle due alternative contenute nel testo Veltroni, anche una terza, che permette la costituzione di componenti anche senza requisito politico qualora siano formate da almeno 15 deputati. La funzione è la medesima della facoltà di istituire nuovi gruppi dopo almeno 24 mesi: al requisito qualitativo si può derogare solo qualora la consistenza numerica dei nuovi raggruppamenti (o delle componenti) sia talmente elevata da far presumere un reale peso della forza politica nel paese.

4. Considerazioni di sintesi

Le proposte di modificazione dei regolamenti che attualmente giacciono nei due rami del Parlamento sono, a differenza degli altri aspetti su cui molte di esse insistono, particolarmente convergenti sul rinnovamento delle regole per la costituzione dei gruppi.

Pare infatti che, dopo anni in cui i regolamenti parlamentari sono stati lasciati sullo sfondo per quanto riguarda il tema della revisione della forma di governo, il loro ruolo oggi sia stato rivalutato in maniera netta, in quanto tassello fondamentale nella definizione della stessa¹⁶. «Attraverso le norme sui gruppi», infatti, «i regolamenti attuano un profondo collegamento con l'organizzazione politica in partiti presupposta in Costituzione» essendo entrambi permeati da «un evidente disfavore verso l'atomizzazione assembleare tipica degli assetti ottocenteschi»¹⁷.

Questo innegabile assunto di certo è stato posto sotto tensione dalla crisi dei partiti, una delle cause principali della crisi della rappresentanza stessa, cui la normativa regolamentare sulla costituzione dei gruppi e l'applicazione che ne è stata data non ha posto argini.

Nel recente passato, inoltre, sono state riproposte interpretazioni inneggianti alla libertà di mandato anche quando le scelte dei parlamentari erano dettate da interessi personali piuttosto che dal loro ruolo di rappresentanti della nazione, mentre esso non andrebbe considerato più come il cardine attorno cui ruota tutto il sistema della rappresentanza, se si ritiene prioritario valorizzare il principio della sovranità popolare e il ruolo di sintesi che nelle moderne democrazie rappresentative sono chiamati a svolgere i partiti.

In questo contesto hanno un ruolo determinante proprio quelle norme che mirano a rafforzare la coerenza fra dato elettorale e dato parlamentare poiché – lungi dal costituire rigide stampelle volte ad imbrigliare la politica¹⁸ – costituiscono un punto di snodo della rappresentanza, proprio là dove si struttura all'interno delle assemblee e per ciò stesso

¹⁶ In merito v. almeno i saggi contenuti nel volume VIOLANTE L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, vol. 17, Torino, 2001; CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma "strisciante"*, in Quad. Cost., n. 1/1998, pp. 157-172; FUSARO C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, il LABRIOLA S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 161-201.

¹⁷ MANZELLA A., *Il Parlamento*, cit., p. 96.

¹⁸ V. *amplius* BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, pp. 87-108.

pare senza tema necessario rivederle ed aggiornarle, per ridurre almeno alcune delle notevoli tensioni cui è stata sottoposta la nostra democrazia rappresentativa.

La revisione della disciplina dei gruppi parlamentari non costituisce l'unico punto su cui è necessario intervenire per rendere più efficienti, riequilibrando e armonizzando, le regole della nostra forma di governo. Di certo, però, serve a dare gambe solide a quel riassetto, anche regolamentare¹⁹, di cui continua ad aver bisogno.

¹⁹ V. CLEMENTI F. e GIANFRANCESCO E., *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in F. BASSANINI e A. MANZELLA, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Quaderni di Astrid, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 35-51.

L'ORGANIZZAZIONE INTERNA E LE PREROGATIVE PARLAMENTARI NELLE PROPOSTE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE NELLA XVI LEGISLATURA¹

di PIERO GAMBALE

SOMMARIO: 1. Premessa: una nuova stagione, a “due tempi”, nella costruzione delle regole del “parlamentarismo maggioritario”? 2. Le (poche) novità in tema di organizzazione interna del Parlamento. 3. Le proposte regolamentari in tema di prerogative parlamentari: le ipotesi di riforma riguardanti l'autonomia regolamentare e quelle concernenti lo *status* dei parlamentari.

1. Premessa: una nuova stagione, a “due tempi”, nella costruzione delle regole del “parlamentarismo maggioritario”?

Al pari di altri momenti della storia costituzionale italiana², il “tessuto” regolamentare delle nostre assemblee rappresentative cerca di adattarsi - ciò è quanto accade anche con le ipotesi di riforma presentate presso i due rami del Parlamento agli inizi della XVI legislatura - ai mutamenti intervenuti nel sistema politico- istituzionale.

Si tratta di un percorso dai ritmi e dalle modalità fortemente differenziati, sotto diversi profili: talvolta, come correttamente è stato detto, la fonte regolamentare si è collocata in posizione per così dire di “avanguardia” rispetto alle evoluzioni poi registrate dalla forma di governo o dal sistema politico-istituzionale; in altri casi, il *corpus* di norme regolamentari si è ritrovato invece in posizioni, se non di “retroguardia”, definibili di “continuità” rispetto alle possibili evoluzioni del diritto pubblico³.

Occorre aggiungere, inoltre, che la revisione degli *Standing orders* delle assemblee rappresentative in Italia presenta, sin dal periodo statutario, tratti differenti anche tra i due rami del Parlamento.

Se si esclude l'opera di redazione integrale e coordinata delle regole parlamentari di Camera e Senato realizzata nel 1971⁴, gli interventi riformatori compiuti a partire dalle

¹ Il presente testo rappresenta una versione, aggiornata e corredata di note bibliografiche, dell'intervento svolto al seminario su “Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura”, tenutosi, in data 12 dicembre 2008, presso la facoltà di giurisprudenza della LUMSA in Roma.

² Si veda sul punto S. MERLINI, *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, a cura di A. G. MANCA, W. BRAUNEDER, Bologna, 2000, pp. 90 e ss., il quale, tra l'altro, sottolinea come il regolamento parlamentare delle due Camere sviluppò il principio statutario dell'atomizzazione della rappresentanza politica, anziché quello proprio dei modelli europei (in particolare quello della Gran Bretagna) della rappresentanza parlamentare fondata sulla valorizzazione della dialettica fra maggioranza e opposizione.

³ Lo evidenzia efficacemente N. LUPO, in *I regolamenti parlamentari nelle “retrovie” del diritto costituzionale*, Premessa a *Studi pisani sul Parlamento* a cura di E. Rossi, Pisa University Press 2007, p. 7 richiamando, per il primo versante, “l'evoluzione in senso parlamentaristico di una forma di governo che la carta albertina disegnava invece come costituzionale pura” e per il secondo profilo, il momento in cui “la Camera decise di riadattare il regolamento vigente alla vigilia dell'avvento del fascismo”. Cfr. su quest'ultimo punto ID., *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *I regolamenti nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, pp. 120 e ss, e spec., p. 130.

⁴ Sul carattere “senza precedenti” di tale opera di riscrittura delle regole parlamentari, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna 2008, p. 21, i quali evidenziano il coordinamento di tale operazione sul piano della tempistica e dell'ispirazione culturale, rimarcando al contempo come persistessero elementi di differenziazione

prime legislature repubblicane presentano infatti una sorta di andamento a “rincorsa” tra i due rami del Parlamento nell’adozione complessi di norme regolamentari sempre più simili tra loro⁵. Ciò ha di fatto realizzato una sorta di crescente “siamesità” delle regole procedurali dei due rami del Parlamento negli ultimi decenni, mentre - è interessante evidenziare - si auspica tuttora da più parti una differenziazione strutturale e funzionale del Senato della Repubblica rispetto alla Camera dei deputati da attuarsi sul piano costituzionale.

Nell’ultimo quindicennio il processo di adattamento delle regole parlamentari alle dinamiche del sistema politico-istituzionale è ruotato essenzialmente intorno all’introduzione, nel nostro ordinamento costituzionale “materiale”, del cosiddetto *fait majoritaire*⁶.

L’analisi delle proposte presentate agli inizi della XVI legislatura si inserisce dunque nel percorso di adeguamento delle regole del diritto parlamentare alla dinamica bipolare innescata dalle leggi elettorali “a vocazione maggioritaria”, siano esse fondate su un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi di tipo uninominale (secondo quanto disponevano le leggi elettorali del 1993) ovvero di natura proporzionale, sia pure corretto in senso maggioritario (secondo quanto prevede la legge n. 270 del 2005).

In tal senso, diviene quasi obbligato “accostare” questo complesso di riforme a quello varato nel biennio 1997-1999 presso la Camera dei deputati (il Senato nello stesso turno di tempo procede ad una serie di modesti aggiustamenti, avendo approvato un decennio prima un corposo complesso di riforme regolamentari⁷) per provare ad individuare analogie e differenze tra i due momenti.

Sul primo versante, è agevolmente riscontrabile come, ancora una volta, l’inagibilità della “via costituente alle riforme” - il fallimento della “Bicamerale D’Alema” nel 1997 e la bocciatura, nella consultazione referendaria del 25 giugno 2006, del progetto di riforma predisposto e approvato dal centrodestra nella XIV legislatura - finisca per attivare cospicuamente l’utilizzo, in chiave riformatrice, delle fonti del diritto parlamentare⁸.

Tale *stop and go* tra ipotesi di riforme di rango costituzionale e proposte di modifiche delle regole parlamentari, finisce col produrre, sia detto solo per inciso, una conseguenza alquanto singolare e ambivalente: i contenuti di alcune proposte di riforma regolamentare, quali ad esempio quelli in tema di elezione dei Presidenti d’Assemblea, “ve-

tra Camera e Senato, anche incidenti sull’esercizio di funzioni “comuni” per Costituzione, ossia quella legislativa e fiduciaria.

⁵ Profilo che può cogliersi in particolare con riferimento alle modifiche regolamentari degli anni ’80 alla Camera: cfr., sul punto V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni ’80 alla Camera*, in *I regolamenti nei momenti di “svolta” nella storia costituzionale italiana*, cit. spec. 164. Una tendenza che pare tuttora trovare conferma, se si passano in rassegna alcune delle proposte di modifica del regolamento del Senato presentate nel corso di questa legislatura. E’ il caso, ad esempio, dell’istituzione presso questo ramo del Parlamento del Comitato per la legislazione previsto alla Camera nelle riforme del biennio 1997-1999; analogamente può dirsi per l’introduzione del meccanismo di “segnalazione” per la votazione, presso quel ramo del Parlamento, delle proposte emendative.

⁶ Sul punto, cfr. E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *Introduzione a i regolamenti nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, in *Il Giornale di storia costituzionale*, n. 15/1 semestre 2008, UEM, p. 6

⁷ Sul punto, cfr. D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, cit., pp. 173 e ss.

⁸ Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, 2002.

stono” disinvoltamente ora l’abito costituzionale ora quello “regolamentare”⁹, configurando una fungibilità tra le due fonti - la Costituzione e i regolamenti parlamentari – che non può non andare esente da critiche¹⁰.

Sul secondo versante, sembra di potersi cogliere una diversa filosofia di fondo, a distanza di un decennio, tra i due processi riformatori.

Nelle riforme della fine degli anni Novanta, la *ratio* di fondo sottesa all’intero impianto riformatore fu identificata nel cosiddetto “Parlamento decidente” (con la regia della Presidenza Violante¹¹): ciò si traduceva in un approccio al tema delle riforme regolamentari ad ampio spettro, nella consapevolezza che, pur avendo il “fatto maggioritario” introdotto con le leggi elettorali del 1993, fornito un *surplus* di potere decisionale all’Esecutivo, occorresse declinare, sia pure in termini diversi rispetto al periodo della c.d. Prima Repubblica, una *nuova “centralità” del Parlamento* quale luogo di confronto serrato tra la maggioranza e l’opposizione, all’esito del quale vi fossero però la certezza dei tempi della decisione, per la prima, e l’effettività del controllo, per la seconda.

Tale impostazione si può ben cogliere se si richiamano per cenni una serie di proposte di riforme regolamentari approvate alla fine del XX secolo che investivano diverse funzioni del Parlamento, da quella legislativa a quella di garanzia.

In quell’occasione furono approvate misure volte a: *a)* rivitalizzare il procedimento legislativo, in particolare attraverso il potenziamento dell’istruttoria legislativa e la predisposizione di testi alternativi di minoranza in commissione; *b)* potenziare gli strumenti del sindacato ispettivo, attraverso la previsione delle interpellanze urgenti alla Camera (1997) (al Senato erano già state introdotte nel 1988) e le interrogazioni a risposta immediata (il *question time*, nelle varianti *Premier e Vicepremier* (Camera 1997, Senato 1999)¹²; *c)* infine, una parte delle riforme regolamentari degli anni Novanta si incentrava sulla necessità di rendere *no partisan* i procedimenti attraverso i quali il Parlamento tutela la propria autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato: sotto quest’ultimo profilo, ad essere interessato dal processo riformatore fu proprio l’ambito delle regole parlamentari applicative dell’art. 66 della Costituzione che affida il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti alle Camere (con la riforma del regolamento generale della Camera e di quello “speciale” in tema di verifica dei poteri).

E’ ampiamente noto che questo triplice versante di riforme regolamentari non ha, a distanza di un decennio, prodotto i risultati sperati, in parte anche per ragioni endogene, identificabili cioè nel carattere “schizofrenico” che alcune disposizioni regolamentari

⁹ Ci si riferisce nello specifico alle proposte di riforma dei regolamenti che prevedono l’innalzamento a due/terzi dei componenti per i primi tre scrutini - proposte (PD-Senato) e (IDV-Senato) - del *quorum* previsto per l’elezione del Presidente del Senato.

¹⁰ Secondo E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 8, nell’idea che le modifiche dei regolamenti parlamentari possano da sole risolvere i problemi di funzionalità della forma di governo, si esprime un riflesso di quell’atteggiamento “isolazionista” che finisce per trasformare l’autonomia del diritto parlamentare in una separatezza immotivata da principi costituzionali di portata generale.

¹¹ Cfr. A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, cit., p. 197 il quale sottolinea, da un lato, come il “Presidente della Camera Violante è il fattore trainante e decisivo della riforma del 1997-1999” e, dall’altro, come la personalità di quest’ultimo “non avrebbe potuto imporsi se non avesse interpretato il bisogno profondo dell’istituzione come insieme unitario”.

¹² Cfr. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), Luiss University Press Roma 2007, pp. 399 e ss.

introdotte in quegli anni presentavano rispetto all'obiettivo della costruzione di efficaci regole del parlamentarismo maggioritario.

Solo per citarne alcune: le nuove disposizioni in materia di componenti politiche del Gruppo misto introdotte alla Camera (art. 14, c.5) e quelle del Senato che prevedono la partecipazione di uno stesso senatore in più (3) collegi parlamentari) finiscono (le prime paradossalmente) per favorire una crescente frammentazione degli stessi¹³.

Quanto alle dinamiche del procedimento legislativo, il "connubio" costituito dalla presentazione di "maxiemendamenti" abbinati alle votazioni sulle questioni di fiducia poste su di essi ha progressivamente svilito l'esame in commissione dei provvedimenti¹⁴.

Sul piano del sindacato ispettivo, poi, si è addirittura "atrofizzato", nel corso della XIV legislatura, il *Premier question time*¹⁵.

Infine, si è registrata, sul versante delle garanzie che attengono al Parlamento nel suo complesso, una paralisi sul finire della XIV legislatura dell'attività di verifica dei poteri (addirittura in seno alla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati) e, più in generale, un crescente accentuarsi del profilo giuridico delle questioni ad essa connesse¹⁶.

Le proposte di riforme regolamentari presentate nella XVI legislatura non paiono scaturire da una riflessione unitaria tra le forze politiche presenti in Parlamento che ponga alla base proprio i limiti emersi nella prassi di un decennio.

Pare invece di potervi scorgere un *primo tempo* incentrato sulla presentazione di proposte di modifica dei regolamenti, presentate in numero pressoché uguale al Senato rispet-

¹³ Sul punto, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 87. V., per quanto riguarda la disciplina del Senato, N. LUPO, in *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, Premessa a *Studi pisani sul Parlamento* a cura di E. Rossi, Pisa University Press 2007, p. 9.

¹⁴ Sul punto cfr. C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. Cost.*, 2005, pp. 787 e ss. Emblematica della schizofrenia che si è registrata tra le previsioni formali introdotte con la riforma del regolamento del 1997 e la prassi applicativa è la vicenda della previsione delle relazioni di minoranza con testo alternativo (ai sensi dell'art. 79, c. 12, r.c.). Ne segnalano gli effetti perversi registrati nella prassi di un decennio, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 196. In generale, sul connubio maxiemendamento- questione di fiducia quale modo sempre più ordinario di produzione legislativa, in particolare nelle legislature del maggioritario, cfr. l'ampio saggio di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, Luiss University Press 2007, pp. 41 e ss; cfr. altresì sul tema E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. Cost.* 2005, pp. 807 e ss. Da ultimo, sul punto, v. G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n.4/2008, p. 810 che segnala la crescente polivalenza della questione di fiducia. Sulla complessità del procedimento legislativo, in particolare con riferimento all'*amendatory process* definito un vero e proprio *black hole*, cfr., G. CAPANO E R. VIGNATI, *Casting light on the black hole of the amendatory process in Italy*, in *South european society and politic*, vol.13, n.1, March 2008, pp. 35 e ss.

¹⁵ Sul punto, cfr. F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), LUP Roma 2007, spec. pp. 407 e ss.

¹⁶ Evidenza tale profilo L. CIAURRO, *I parlamentari giudici di sé stessi ?* in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, Bologna 2008, p. 293, il quale evidenzia come "proprio il prevalere di problematiche squisitamente giuridiche sembra aver reso evidente la possibile "incoerenza costituzionale" tra una politica che tra l'altro rimane sullo sfondo sempre meno rispetto al passato e la dimensione sempre più marcatamente giurisdizionale dell'attività parlamentare di verifica dei poteri". Ribadiscono il carattere inadeguato del sindacato camerale riguardo alla verifica dei poteri anche alla luce del sistema elettorale introdotto nel 2005, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità con il mandato parlamentare*, in *La legislazione elettorale italiana*, a cura di R. D'ALIMONTE e C. FUSARO, cit., p. 279. Cfr. Sul punto specifico della prassi della XIV legislatura sia consentito un rinvio a P. GAMBALE, *La recente prassi in tema di verifica dei risultati elettorali, tra profili problematici emersi e ipotesi di soluzioni*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), LUP Roma 2007, pp. 298 e ss.

to alla Camera, aventi ad oggetto profili puntuali dell'organizzazione e delle funzioni dei due rami del Parlamento.

In tal senso, si segnalano in particolare un discreto novero di proposte vertenti sulla costituzione dei gruppi parlamentari, accomunate dall'evidente intento di garantire la tendenziale corrispondenza tra gruppi e formazioni politiche partecipanti alle elezioni (le quali attingono ad analoghe proposte avanzate nella scorsa legislatura)¹⁷.

Accanto a tale nucleo di proposte si è andato progressivamente “addensando”, in una sorta di *secondo tempo* delle riforme delle regole del diritto parlamentare in questo inizio di XVI legislatura, una serie di complessi organici di riforma – sui quali si è incentrato il dibattito dottrinario¹⁸ - rappresentati dalle proposte “gemelle” del PDL presentate simultaneamente al Senato e alla Camera¹⁹, cui solo mesi dopo seguono proposte “organiche” di riforma presentate dall'IDV al Senato²⁰, dal PD al Senato²¹ e dall'UDC al Senato²².

In tali proposte, il tema della riduzione della frammentazione dei gruppi parlamentari, pur presente, non rappresenta più il *core business* delle ipotesi di riforma in campo²³: nelle ipotesi di riforma avanzate dalla maggioranza centrale appare invece l'esigenza di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, in particolare sul versante della programmazione dei lavori e delle dinamiche del procedimento legislativo, a fronte di una debolezza che, come correttamente è stato detto non sembra trovare sempre riscontro nella prassi²⁴.

Tale approccio pare aver prodotto una sorta di sindrome, per usare le parole del Poeta, dell' *un contro l'altro armati* tra le proposte avanzate dalla maggioranza e quelle predisposte dalle opposizioni: il contenuto delle riforme regolamentari proposte dalle minoranze muove allora in primo luogo *a*) dal riconoscimento dell'inadeguatezza delle norme regolamentari nell'affrontare alcuni nodi cruciali in termini, ad esempio, di istituti standard di garanzia - ricorso in via preventiva delle minoranze alla Corte costituzionale; giustiziabilità dei regolamenti parlamentari e, infine, “esternalizzazione” della giurisdizione sul giudizio in tema di verifica dei poteri - , *b*) in secondo luogo, individuano

¹⁷ Ci si riferisce, al riguardo, alla Camera dei deputati, ai docc. II n. 1 (Veltroni ed altri) presentato il 20 maggio 2008, n. 2 (Volontè) presentato il 18 giugno 2008 e n. 6 (Milo ed altri) presentato il 31 luglio 2008; al Senato i docc. II n. 1 (Negri) presentato il 6 maggio 2008 e n. 3 (Finocchiaro ed altri) presentato il 5 giugno 2008.

¹⁸ Cfr., sul punto, A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Associazione deicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008; A. SAIITA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in Associazione deicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n.3/2008; S. CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili*, in forumquadernicostituzionali, 13 ottobre 2008; G. de VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in Associazione deicostituzionalisti.it, 19 dicembre 2008.

¹⁹ Ci si riferisce alla proposta Cicchitto ed altri (Doc. II, n.3) presentata il 1° luglio 2008 alla Camera e alla proposta Gasparri e Quagliariello (Doc. II, n.6)

²⁰ La proposta di modificazione del regolamento Belisario ed altri (Doc.II, n.12) presentata il 10 novembre 2008.

²¹ La proposta Zanda ed altri (Doc.II, n.13) presentata il 10 dicembre 2008

²² La proposta D'Alia (Doc. II, n. 14) presentata il 22 dicembre 2008

²³ Anche se la dottrina rimarca, riferendosi al problema della “polverizzazione” dei gruppi parlamentari, il suo carattere di guasto permanente alla funzionalità del Parlamento nel suo complesso. Cfr. sul punto, A.SAIITA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in Associazione deicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008.

²⁴ Così, N. LUPPO, *Introduzione in Interna corporis*, n. 3/2008, in Osservatoriosullefonti.it.

alcune soluzioni tese, da un lato, a fare da controcanto alle proposte “gemelle” del centrodestra introducendo in un primo momento norme in tema di riconoscimento del Consiglio dell’Opposizione (la proposta dell’IDV presentata al Senato parla invece di “Coordinamento” delle Opposizioni – art. 3, c.1), delle prerogative dell’Opposizione e delle minoranze e per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento (proposta Ceccanti ed altri, doc. II n.9) e successivamente, in particolare con le proposte PD e IDV presentate al Senato, da ultimo quella dell’UDC al Senato, ad introdurre elementi di riforma delle regole parlamentari inquadrabili nell’ottica di salvaguardare le prerogative parlamentari che si immaginano in qualche modo marginalizzate dall’esercizio futuro delle prerogative dell’esecutivo, in *primis* di quelle di carattere legislativo²⁵.

2. *Le (poche) novità in tema di organizzazione interna del Parlamento*

Alla luce delle considerazioni che si sono svolte, occorre ora spendere qualche breve riflessione nel tentativo di evidenziare gli elementi di novità contenuti nelle proposte di riforma che interessano l’organizzazione interna e l’ambito delle prerogative del Parlamento.

Si tratta di due profili del complesso “organismo” parlamentare che pare difficile trattare in modo unitario, appartenendo a differenti, sul piano storico, linee di tendenza evolutive del moderno parlamentarismo.

E’ *conventional wisdom* che l’affermarsi del nucleo storico delle prerogative parlamentari debba farsi risalire alla stagione durante la quale i primi “pre-parlamentari” iniziano a mutare i propri tratti distintivi, trasformando il carattere della propria rappresentatività da cetuale a generale.

Al contrario, l’articolarsi delle assemblee rappresentative in commissioni permanenti rappresenta un tratto che caratterizza gli ordinamenti costituzionali, soprattutto a partire dal primo dopoguerra; in particolare, ciò appare evidente in Italia, dove a seguito dell’introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale e con il conseguente affermarsi dei gruppi parlamentari, l’ordinamento parlamentare riconosce per la prima volta le moderne commissioni parlamentari in luogo del precedente sistema degli “uffici”²⁶.

In questa sede devono ovviamente lasciarsi sullo sfondo i cambiamenti che il nuovo sistema elettorale apportò (e che non sfuggirono ai più attenti osservatori, come ad esem-

²⁵ Critico sul punto, cfr. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura, cit.*, il quale opportunamente evidenzia come la predisposizione *statica* dei singoli istituti dei quali l’Opposizione potrà avvalersi non vale a sconfiggere il ridimensionamento complessivo dell’intero Parlamento che pare dedursi dal complesso *dinamico* delle riforme.

²⁶ Cfr. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia: corso universitario 1970-1971*, Assisi-Roma, 1971 il quale ricorda che il legame tra i gruppi parlamentari e le commissioni apparve da subito particolarmente vincolante, testimoniato dalla questione della partecipazione ai lavori della commissione da parte dei cosiddetti deputati “selvaggi” o, come furono apostrofati, *bashi-bouzuk*, vale a dire non appartenenti ad alcun gruppo. V. sul punto, L. ELIA, voce *Commissioni parlamentari*, in Enc. Dir., 1960, p. 896. Come spesso accade, però, i fatti sono sempre un po’ più complessi di quanto normalmente appaiano e non sempre è possibile procedere, nel descriverli, per periodizzazioni nette: infatti, proprio dall’esigenza di strutturare i procedimenti attraverso i quali le assemblee rappresentative del XIX secolo avrebbero dovuto vedere garantite le proprie condizioni di autonomia e indipendenza, scaturiscono i primi organi collegiali - le Giunte per la verifica delle elezioni e quella per il regolamento - dotati di profili strutturali diversi rispetto a quelli degli uffici.

pio Sturzo), di fatto trasformando il rapporto tra l'esecutivo e il parlamento; occorre tuttavia rimarcare che fu proprio la riforma dell'ordinamento interno della Camera, con la costituzione delle commissioni parlamentari, a segnare un punto significativo di distacco tra la forma di governo disegnata, sul piano formale, dallo Statuto albertino e quella che la prassi finiva per imporre.

L'istituzione di un numero (nove) di commissioni parlamentari con competenza specializzata per singole materie poneva per altro fine alla lunga *querelle* tra i fautori del sistema degli uffici e quello delle "tre letture", che a lungo aveva animato il dibattito delle riforme regolamentari a partire dalla seconda metà del XIX secolo.

Rispetto al precedente sistema degli uffici, che prevedeva il rinnovo a sorte ad ogni bimestre di tali collegi, le commissioni si presentavano dotate di una maggiore stabilità, essendo nominate per la durata di un anno; inoltre, la loro composizione scaturiva dalla designazione dei gruppi parlamentari.

Dalle vicende che descrivono la genesi del sistema delle commissioni permanenti nel primo dopoguerra colpisce come già in quel momento storico il versante funzionale delle attività delle commissioni tendesse ad allargarsi: nella prassi infatti si sviluppò il cosiddetto "diritto di notizie" prodromico all'affermarsi di quell'attività in sede politica delle commissioni che rappresenterà il *core business* delle riforme regolamentari del 1971.

Se poi per brevi cenni si richiamano le fasi del processo evolutivo del sistema delle Commissioni in età repubblicana, può agevolmente constatarsi come queste siano sempre state maggiormente "recettive" rispetto alle mutate regole parlamentari, traducendo sul piano dell'organizzazione interna anche i profili evolutivi della Costituzione "materiale".

Si è così avuta, a partire dalle riforme regolamentari del 1971, la fase nella quale le Commissioni sono divenute di fatto detentrici di un potere di iniziativa legislativa, "introduttori necessari" del procedimento legislativo e destinatarie di una serie di importanti funzioni di indirizzo e controllo sul Governo (la cosiddetta attività delle Commissioni in sede politica; è poi seguita, nella seconda metà degli anni Novanta, una fase di indubbio indebolimento del ruolo delle Commissioni in conseguenza di un'esaltazione del ruolo del Governo dovuta a fattori "esterni", quali il perseguimento di macro-obiettivi, come il risanamento dei conti pubblici, dettati dal processo di integrazione comunitaria²⁷.

Correttamente è stato detto che il sistema delle Commissioni ha risposto a tale evoluzione, attraverso un comportamento *pro-attivo* che ha trovato il suo terreno d'elezione nelle attività di carattere non legislativo²⁸ (cfr. a testimonianza della rilevanza quantitativa del fenomeno, il recente volume curato da Dickmann e Staiano sulle attività non legislative del Parlamento): non dunque nel potenziamento dell'attività istruttoria del procedimento legislativo (che ha necessariamente dovuto assumere un diverso carattere a fronte del fatto che il baricentro del procedimento legislativo si spostava verso l'esecutivo), bensì in un *mixage* di attività consultiva, di indagine e di verifica.

In questa sede occorre soffermarsi prevalentemente sui profili di carattere organizzativo che interessano le articolazioni interne delle assemblee rappresentative (Commissioni

²⁷ Così R. PERNA, *Le commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO), Luiss University Press Roma 2007, pp. 144 e ss.

²⁸ Così R. PERNA, *Op. cit.*, p. 150.

permanenti, Giunte ed altri organismi interni, variamente denominati), in un'analisi prevalentemente *statica*: ciò non deve tuttavia far dimenticare che una ricostruzione esauriente delle prospettive che il sistema delle articolazioni interne delle Camere potrà avere nei prossimi anni dipende non soltanto dal profilo strutturale bensì anche in larga parte dalla disciplina regolamentare in materia di gruppi parlamentari e dalle regole che attengono al funzionamento delle diverse "sedi" nelle quali operano questi consessi parlamentari.

Vanno evidenziati in primo luogo gli interventi volti a ridefinire le competenze delle commissioni permanenti (cfr. proposta PD Senato, art. 11) in modo da superare sia le incongruenze tra i due rami del Parlamento sia per ottenere un crescente "allineamento" delle competenze degli organi collegiali del Parlamento alle modifiche introdotte in tema di organizzazione delle strutture ministeriali di governo e a quelle di rango costituzionale (riforma del Titolo V) che hanno interessato i rapporti Stato-regioni²⁹.

Nella stessa direzione di una razionalizzazione dell'assetto delle commissioni permanenti muove la proposta IDV Senato (art. 7) che abbina tale processo a una contestuale riduzione del numero delle stesse (da 14 a 10) e ad un forte ridimensionamento delle commissioni c.d. speciali, alle quali si pongono precisi limiti temporali sia con riferimento alla conclusione dei lavori sia in ordine alla stessa possibilità di prorogarne la durata (art. 8).

Si tratta di proposte che intendono "smuovere" dall'interno quel tradizionale immobilismo che ha caratterizzato l'assetto delle commissioni negli ultimi anni, se si pensa che i soli aggiustamenti in termini di nuove competenze degli organi collegiali sono derivati essenzialmente dall'esterno, per il tramite delle influenze del processo di integrazione comunitaria sulle strutture parlamentari (si fa riferimento al cosiddetto processo di "parlamentarizzazione interna" dell'Unione europea, richiamandosi le vicende della Commissione speciale per le politiche comunitarie poi divenuta la XIV Commissione permanente presso la Camera dei deputati).

Si segnalano inoltre le proposte volte ad istituire al Senato una Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero (della quale fanno parte di diritto i senatori eletti all'estero: cfr. artt. 10, 12, 14 e 18 proposta PD Senato) ed una Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani (prop. Caruso). In quest'ultimo caso si prevede infatti (con l'introduzione dell'articolo 19-*bis* al r. S.) di stabilizzare nella sede strutturale di un'apposita Giunta, composta da quindici senatori, l'ultradecennale lavoro prima d'ora svolto dal Senato sul tema dell'abolizione internazionale della pena di morte (prima) e, più in generale in seguito, sulle questioni riguardanti la promozione e la tutela dei diritti umani. "La soluzione proposta deriva – a detta del relatore - dalla considerazione che i diritti umani meritano una trattazione organica e non frammentaria, alla luce della loro centralità strategica e non può essere affidata alla pur meritoria opera dei comitati e delle commissioni speciali".

In entrambi i casi tali soluzioni non appaiono convincenti: infatti, per ridurre il numero delle componenti interne alle commissioni parlamentari (comitati) o articola-

²⁹ Così N. LUPU, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *forumquadernicostituzionale*, 12 giugno 2006., che attribuisce anche a tale ultima "omissione" la crescita esponenziale del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni. Sul punto cfr. M. MIDIRI, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, (a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPU), Luiss University Press Roma 2007, p. 129.

zioni ulteriori quali commissioni speciali, si rischia di fare confusione attribuendo la qualifica di Giunta, riferibile per lunga tradizione parlamentare ad organi che svolgono funzioni afferenti l'autonomia normativa delle Camere o lo *status* dei parlamentari, a collegi in tutto assimilabili alle commissioni parlamentari. Tale ultimo profilo pare ricavarsi in particolare dal novero degli atti sottoposti all'attività consultiva della Giunta per gli affari delle comunità residenti all'estero, vale a dire i documenti di bilancio e quelli previsti dall'art. 23-*bis* r. S.

Ancora: quanto ai profili organizzativi degli organi collegiali occorre rilevare come si cerchi di "importare" dalla Camera al Senato il modello strutturale del Comitato per la legislazione (colmandosi così una lacuna decennale) prevedendosene la composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni e l'attribuzione della presidenza a queste ultime (cfr. art. 9 proposta PD Senato).

Nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate dalle minoranze (PD al Senato e IDV al Senato) pare dunque cogliersi l'esigenza di un rafforzamento delle articolazioni interne delle Camere, immaginando che, alla luce delle novità introdotte nelle proposte regolamentari presentate dalla maggioranza in tema di procedimento legislativo – disegni di legge prioritari e "voto bloccato" su un articolo o su un emendamento – l'esame in Commissione dei provvedimenti rischi di impoverirsi eccessivamente.

Tale valorizzazione avviene, nella proposta PD Senato (art. 17), attraverso la previsione, all'interno delle Commissioni I e V, di un comitato ristretto formato in modo paritetico dalla maggioranza e dall'opposizione, così favorendo un approccio meno *partisan* nell'espressione di pareri di conformità costituzionale e valorizzando un modello strutturale funzionale alla verifica della compatibilità delle iniziative legislative, sia sui profili finanziari sia su quelli riguardanti la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni.

Il tentativo di individuare e potenziare sedi parlamentari a composizione paritetica e a presidenza "alternata" tra maggioranza e opposizione, nel tentativo di sterilizzare gli aspetti più aspri del confronto tra il *continuum* Governo-maggioranza e le opposizioni, si traduce nella proposta della maggioranza nell'istituzione di nuovi organismi: il comitato per il controllo sui conti pubblici (secondo quanto previsto nella proposta "gemella" della maggioranza, attraverso l'introduzione dell'articolo 124-*bis* r.C. e dell'art. 130-*bis* r.S.) mira a rafforzare il controllo *ex post* sulla spesa pubblica, raccordandosi con i canali informativi che derivano da soggetti esterni (la Corte dei Conti e, per il tramite del Governo, l'Istat) e rifacendosi ad esperienze straniere³⁰.

A corredo di tali previsioni, la proposta PD Senato contempla la formalizzazione regolamentare dell'attività sino ad oggi svolta dai Servizi del bilancio della Camera e del Senato (artt. 35 e 37) nel tentativo di creare "un modello organizzativo *ad hoc* che effettui analisi economiche sui costi dei programmi e che valuti l'impatto della legislazione di spesa".

In conclusione, può dirsi che nel parlamentarismo maggioritario occorre procedere ad una rivisitazione del sistema delle commissioni nel suo complesso - lo insegna, ad esempio, la vicenda dell'ordinamento francese, sia nel passaggio dalla IV alla V Repub-

³⁰ Cfr. sull'esperienza britannica del *Public Accounts Committee*, P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, Milano, 2003, pp. 100 e ss.

blica, sia, nelle ultime riforme del 2008, attraverso un incremento del numero delle commissioni parlamentari³¹.

Nelle proposte della maggioranza il ruolo delle commissioni appare depotenziato, sia sotto il profilo della partecipazione alla funzione legislativa, con una possibile “contrazione estrema” della fase referente, sia sotto il profilo dell’individuazione delle sedi “politiche” delle commissioni stesse.

Nelle proposte presentate dalle minoranze si coglie invece il tentativo di individuare, all’interno delle singole commissioni, comitati paritetici *bipartisan* per l’espressione dei pareri che si sono richiamati.

Il tentativo sembra andare nella giusta direzione, anche se in maniera forse eccessivamente timida: preferibile sarebbe stato provare ad individuare, come auspicato dalla dottrina, un duplice livello di commissioni, il primo di carattere legislativo ed il secondo con funzioni di controllo *bipartisan*³².

3. *Le proposte regolamentari in tema di prerogative parlamentari: le ipotesi di riforma riguardanti l’autonomia regolamentare e quelle concernenti lo status dei parlamentari*

Quanto alle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari in tema di prerogative parlamentari presentate nella XVI legislatura, occorre ricordare che sin dalle prime ricostruzioni risalenti al periodo statutario l’ambito delle prerogative parlamentare appare come un complesso vasto ed articolato di istituti, non facilmente riconducibili ad una matrice unitaria³³.

Nel corso di un’esistenza alquanto travagliata (Dogliani, 2001), la disciplina delle prerogative parlamentari è stata affidata ad un intarsio di fonti: la Costituzione, la legge ordinaria e i regolamenti parlamentari, rispetto ai quali anche la giurisprudenza costituzionale ha svolto una preziosa opera di *actio finum regundorum*. Proprio con riferimento a quest’ultimo profilo, è stato correttamente detto che tra Parlamento e Corte costituzionale si è avuto, in questi ultimi decenni, un gioco di “azione-reaione” (Massa, 2006).

Venendo nello specifico alle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari che si sono esaminate, gli interventi che vi sono contemplati sono essenzialmente di natura strutturale: sia nelle proposte della maggioranza che in quelle delle opposizioni, si prevede in entrambi i rami del Parlamento per la Giunta per il regolamento e per quella delle elezioni e delle immunità parlamentari il criterio della composizione paritaria al fine di evitare che tali organi siano indotti a esercitare le relative funzioni secondo criteri *lato sensu* politici.

In particolare, quanto all’autonomia normativa regolamentare, si interviene sulla Giunta per il regolamento al Senato, prevedendo la possibilità di attivarne “la consulenza” su richiesta di una minoranza qualificata all’interno della Giunta, dalla metà della stessa o

³¹ Cfr. sul punto, S. DONDI, *Evoluzione del sistema parlamentare e procedimento legislativo in Francia: la guida “mite” del Governo in Parlamento come modello per il regime italiano*, in *Amministrazioneincammino*.

³² Così, N. LUPO, in *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in *forumquadernocostituzionale*, cit.

³³ Cfr. P. MANCINI, *Interpretazione dell’art. 45 dello Statuto del Regno. Relazione alla Camera dei Deputati*, 30 luglio 1870, in *Discorsi parlamentari di Pasquale Stanislao Mancini*, Camera dei deputati, Roma 1894, vol.III, p.217.

dal Coordinamento delle opposizioni (cfr. art. 5 proposta IDV Senato) ovvero soltanto da parte di una minoranza qualificata (uno o più gruppi di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato: cfr. proposta PD Senato art. 7)

Tale innovazione riveste indubbio interesse poiché tende ad attenuare il carattere “ancillare” della Giunta per il regolamento rispetto all’attività interpretativa del Presidente d’Assemblea – carattere testimoniato anche dal numero sempre più ridotto di sedute di tali organismi - e va abbinata alla proposta di rendere il più possibile trasparente, attraverso la raccolta da parte di un mini-organismo paritetico (due senatori, di opposizione e di maggioranza) assistito dal Segretario generale, delle “interpretazioni fattuali” del regolamento (cfr. art. 5 proposta IDV Senato). Evidentemente occorre – e la proposta sembra andare in tale direzione – predisporre adeguati strumenti per potersi orientare nell’accumulazione incontrollata di “precedenti”, richiamati spesso in modo esplicito ancorché sintetico³⁴.

Quanto alle prerogative parlamentari che si traducono negli istituti e nei poteri la cui *ratio* unitaria è lo *ius excludendi alios* rispetto alle determinazioni delle assemblee rappresentative - il riferimento è al complesso delle immunità e alla cosiddetta verifica dei poteri (in dottrina da ultimo Giupponi, 2005 e, sul secondo profilo Cerase, 2006) - merita segnalare la proposta PD Senato (art. 8) che, intervenendo esclusivamente sui regolamenti parlamentari, cui la dottrina (Elia) ha da tempo attribuito un *domaine* ben preciso (gli aspetti esclusivamente procedurali della materia), porta avanti, nei limiti consentiti dall’invarianza della Costituzione, quel processo di crescente “riduzione” della discrezionalità politica (che da ultimo non accenna a diminuire: cfr. il cosiddetto “caso di Girolamo”, seduta Senato 29 gennaio 2008) presente nei giudizi ex art. 66 Cost. (ed anche in quelli resi ex art. 68, comma 2): in tal senso si prevede che gli organismi parlamentari debbano tenere conto dell’espressione di pareri tecnici, obbligatori ma non vincolanti, da parte di una commissione consultiva di esperti in diritto parlamentare non appartenenti alle Camere e designati dal Consiglio di Presidenza, dai quali possono discostarsi soltanto attraverso una congrua motivazione.

³⁴ Così N. LUPO, *Introduzione in Interna corporis*, n. 3/2008, in *Osservatoriosullefonti.it.* ; sui recenti sviluppi in tema di fonti del diritto parlamentare, cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n.4/2008, pp. 741 e ss.

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

di ELENA GRIGLIO

SOMMARIO: Premessa. 1. Le ragioni di una modifica delle norme sulla programmazione dei lavori. 2. Le proposte dei gruppi parlamentari di maggioranza relativa (DOC II, n. 3 camera; DOC II, n. 6 Senato). 2.1. Il procedimento della programmazione in seno alla Conferenza dei capigruppo. 2.2. I criteri per la formazione del programma/calendario: la riserva di tempi. 2.3. Introduzione di una "corsia preferenziale" per i provvedimenti del governo. 3. Le proposte degli altri gruppi parlamentari. 3.1. La proposta di modificazione del regolamento del Senato Ceccanti ed altri (PD- DOC II, n. 9). 3.2. Le proposte di riforma del regolamento della Camera (bozza) e del Senato (DOC II, n. 13) del gruppo parlamentare del PD. 3.3. La proposta di modificazione del regolamento del Senato Belisario ed altri 8IDV - DOC II, n. 12). 4. Conclusioni

Premessa

Secondo il diritto parlamentare, il metodo della programmazione si qualifica come sub-procedimento, come tale strumentale ai procedimenti di decisione¹, o meglio identifica l'insieme di procedimenti di secondo grado² che incidono sulla formazione dell'ordine del giorno. Baricentro del funzionamento delle assemblee parlamentari, la programmazione costituisce una garanzia per l'autonomia stessa delle Camere (come confermato dal tradizionale mito dell'Assemblea "padrone" del proprio ordine del giorno), e contemporaneamente incide sul "buon andamento" nell'esercizio della funzione parlamentare³.

L'importanza del metodo della programmazione trascende, tuttavia, i confini del diritto parlamentare. Anche sotto il profilo degli assetti costituzionali tra il potere legislativo e quello esecutivo, le norme regolamentari sulla programmazione dei lavori – ed i relativi usi politico-partitici – condizionano il ruolo di Parlamento e Governo nell'attuazione del programma, e più in generale nello svolgimento della funzione legislativa, incidendo sugli stessi caratteri della forma di governo⁴.

Dalle regole e dalle prassi sulla programmazione dei lavori dipendono, in particolare, alcuni equilibri, destinati, da un lato, a condizionare i tempi di attuazione dell'agenda politica di governo in rapporto alle esigenze di confronto democratico sugli argomenti in discussione; e, dall'altro lato, a definire il ruolo dei molteplici soggetti compartecipi

¹ A.MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 145.

² L.GIANNITI e N.LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, 2008, p. 139 definiscono infatti i procedimenti che conducono alla definizione della programmazione dei lavori parlamentari come «procedimenti di secondo grado (o, se si vuole, come procedimenti di procedimenti)».

³ Per un inquadramento generale del tema della programmazione dei lavori nel diritto parlamentare, si veda anche C.DE CARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi* in T.MARTINES - C.DE CARO - V.LIPPOLIS - R.MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 139 ss.

⁴ Sulle disposizioni regolamentari volte a regolare l'assetto dei rapporti tra Parlamento e governo e tra maggioranza e opposizioni come «molto importanti» ai fini della determinazione della forma di governo («insieme con le consuetudini e le prassi che variano in relazione a fattori contingenti»), A.DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione* in E.ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa, Ed. Plus, 2004, p. 115.

all'esercizio delle funzioni parlamentari (primi fra tutti il Governo, i gruppi parlamentari di maggioranza e di opposizione).

Tale articolata e complessa sinergia tra le norme e le prassi dei regolamenti parlamentari in tema di programmazione e le trasformazioni della forma di governo parlamentare è emersa con particolare evidenza nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1997. Recependo le linee di tendenza nell'evoluzione della forma di governo in senso maggioritario affermatesi a partire dal 1993, e contemporaneamente ponendosi in rapporto dialettico con il dibattito sulla riforma costituzionale in corso di svolgimento nella Commissione bicamerale ex legge cost. n. 1 del 1997⁵, la riforma del regolamento del 1997 perseguiva due obiettivi speculari: quello dell'attuazione del principio della «democrazia decidente»; quello della garanzia di adeguati spazi al dibattito e alla rappresentazione degli opposti interessi⁶.

E' esplicitamente nel contesto delineato dalla novella regolamentare del 1997 che sembrano porsi le basi del processo di revisione dei regolamenti parlamentari in atto, almeno sotto il profilo della programmazione dei lavori. Anche nell'attuale scenario, infatti, le proposte in discussione, ed in particolare quelle presentate dai gruppi parlamentari di maggioranza relativa, sembrano preordinate alla ricerca di un nuovo equilibrio tra decisione e confronto⁷; a differenza del 1997, tuttavia, la democrazia decidente che si intende favorire è incentrata non tanto sul ruolo del Parlamento legislatore, quanto piuttosto sull'intervento del Governo quale baricentro (almeno in termini di identificazione degli argomenti e formulazione delle proposte oggetto di discussione) dell'attività decisionale parlamentare.

1. *Le ragioni di una modifica delle norme sulla programmazione dei lavori*

La maggior parte delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura contempla modifiche alle regole sulla programmazione. In particolare, è significativo che le proposte dei due maggiori gruppi di maggioranza ed opposizione includano una revisione sufficientemente organica delle disposizioni dei regolamenti in materia. Il che conferma che vi è, ad oggi, una condivisione di fondo sull'opportunità di

⁵ Sul tema, N.LUPO, *Le recenti modifiche del regolamento della Camera: una riforma del procedimento legislativo «a Costituzione invariata»* in *Gazzetta giuridica Giuffrè*, n. 37, 1997, p. 1 ss.

⁶ Così V.LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo* in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, a cura di V.Lippolis, Napoli, Jovene, 2008, p. 7. Per una disamina dei contenuti della novella regolamentare varata dalla Camera dei deputati nel 1997 in tema di programmazione si rinvia, in particolare, a S.CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»* in *Quaderni costituzionali*, 1998, p. 157 ss., A.MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei Deputati?*, ivi, p. 449 ss., C.DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati* in *Rassegna parlamentare*, 1999, p. 99 ss., F.SEMERARO, *Prime riflessioni sull'attuazione della riforma del Regolamento della Camera dei Deputati* in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 200 ss.

⁷ Anche nella XVI legislatura, in altri termini, sembra riproporsi quella logica di «scambio politico-istituzionale tra maggioranza e opposizione» (nel senso di una maggiore certezza dei tempi per la maggioranza contro una maggiore certezza degli spazi per l'opposizione) già rilevata da G.LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre* in *Il Filangieri*, Quaderno 2007, cit., p. 58.

un intervento di modifica delle disposizioni relative alla programmazione dei lavori, anche se nel merito cambiano i contenuti delle proposte elaborate.

La presenza di una comune inclinazione ad una revisione delle regole sulla formazione dell'ordine del giorno appare in parte giustificata dalle dinamiche politiche che hanno accompagnato le modifiche dei regolamenti parlamentari in discussione.

Sono infatti le proposte di riforma presentate dai gruppi parlamentari di maggioranza relativa ad aver introdotto novelle alle regole sulla programmazione come strumento di affermazione di un nuovo ruolo del Governo in Parlamento, e quindi di ridefinizione delle garanzie a disposizione dell'opposizione. Tale rilettura in chiave maggioritaria delle regole sulla programmazione sembra fondata su un approccio allo strumento della riforma dei regolamenti come forma di transizione alla riforma costituzionale, o meglio di transizione a costituzione vigente ad un assetto di governo di ispirazione semi-presidenziale.

Questa sollecitazione sembra aver imposto una presa di posizione sul tema della programmazione dei lavori anche da parte delle proposte di modificazione dei regolamenti che hanno seguito (logicamente, prima ancora che temporalmente) le proposte dei gruppi di maggioranza relativa.

Se quindi, ad una lettura politica, è agevole interpretare l'attenzione diffusa al tema della programmazione come risultato del *ping-pong* di iniziative su cui si fonda l'attuale processo di riforma dei regolamenti parlamentari, ad una lettura di merito rimangono alcuni dubbi di fondo sull'opportunità di una modifica delle regole sulla programmazione dei lavori.

L'impressione generalmente condivisa è che le norme sulla programmazione siano, nei due rami del parlamento, forse quelle che funzionano meglio. Le riforme in materia avviate fin dal 1977 al Senato (con la modifica che ha registrato la prassi dell'intervento alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo di un rappresentante del Governo) e culminate nella novella del regolamento della Camera del 1997 hanno infatti consentito di attenuare i principali rischi di "democrazia consociativa" impliciti nei regolamenti del 1971. Grazie ai correttivi al metodo della programmazione progressivamente introdotti dalle riforme regolamentari degli anni '80 e poi degli anni '90, nello spirito unanimistico che ha accompagnato i lavori della Conferenza dei Presidenti di gruppo, si è riusciti a contenere il rischio di ripetuti stalli nel sistema decisionale.

In particolare, la progressiva razionalizzazione delle regole sulla programmazione nella prospettiva della democrazia decidente ha rafforzato l'efficacia *intra*-parlamentare di tale sub-procedimento, poco o nulla incidendo, tuttavia, sul versante *extra*-parlamentare dell'impatto dell'istituto sulla forma di governo⁸. In questi termini, dalla mancata partecipazione attiva del Governo alla Conferenza dei Presidenti si è desunta non solo la dipendenza di fatto dell'esecutivo dai gruppi parlamentari di maggioranza per la calendarizzazione delle proprie proposte (il che, di per sé, appare connaturato al rapporto fiduciario), ma più in generale la debolezza del Governo nella fissazione dell'ordine del giorno delle due Camere e nel governo dei tempi della decisione⁹.

⁸ In questi termini, si è rilevato «un funzionamento complessivamente soddisfacente dei meccanismi della programmazione quanto tali, ma una sofferenza strisciante del quadro delle regole delle procedure parlamentari a fronte delle spinte del «bipolarismo conflittuale»». *Ibidem*, p. 93.

⁹ Sulla «marcata debolezza» del Governo, soprattutto con riferimento al procedimento legislativo, che tuttavia appare conseguente alle previsioni costituzionali (giacché la Costituzione si presenta ambivalente al

Anche individuando nel ruolo dell'esecutivo l'anello debole della programmazione dei lavori, e quindi considerando le disfunzioni ad esso conseguenti in termini di eccesso della decretazione d'urgenza e reiterato ricorso alla questione di fiducia (specie se abbinata a maxi-emendamenti), permane l'idea che tale debolezza rappresenti un fattore in larga misura connaturato alla nostra forma di governo parlamentare più che il sintomo del cattivo funzionamento delle regole sulla programmazione. In questi termini, tende ad affermarsi l'impressione che le proposte in esame - in particolare quelle della maggioranza - propongano un *uso improprio* delle regole parlamentari sulla programmazione dei lavori come strumento per risolvere problematiche di natura extra parlamentare, che trovano il proprio fondamento negli assetti interni della nostra forma di governo parlamentare.

Il riferimento, in particolare, è al mancato raccordo tra le evoluzioni in senso maggioritario del sistema parlamentare - con le conseguenti trasformazioni nel rapporto esecutivo-legislativo - e le caratteristiche di un sistema di bicameralismo perfetto, che sicuramente rende più complesso il procedimento legislativo, determinando (almeno in linea di principio) un allungamento dei tempi medi che il Governo ha a disposizione per portare a compimento le proprie iniziative legislative.

Da qui la sensazione che il Governo, mancando di altri strumenti parlamentari per l'attuazione del programma, sia indotto a ricorrere alle note degenerazioni nell'uso della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia, spesso abbinata a maxi-emendamenti. D'altro canto, tali "forzature" dei tempi ordinari del procedimento legislativo impongono di interrogarsi anche su quale sia il ruolo delle minoranze, e tra queste dell'Opposizione, in un sistema maggioritario di fatto che sicuramente non favorisce quel ruolo di formulazione di proposte alternative che è prerogativa delle opposizioni. E' espressamente in questo contesto che devono essere inquadrare le proposte in esame in tema di riforma delle procedure, e soprattutto dei contenuti, della programmazione.

riguardo), R.PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 novembre 2008.

Sulla debolezza della posizione del Governo in Parlamento, in rapporto alle diverse fasi che hanno scandito le riforme delle regole sulla programmazione, A.DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, cit., p. 120 ss. Tali rilievi sembrano parzialmente contraddetti dalla preminenza dell'iniziativa governativa sulle altre, e in particolare su quelle parlamentari, che si traduce anche nel più rapido *iter* dei progetti di legge proposti dall'esecutivo (rispetto alle leggi approvate nella XIV legislatura, i 227 disegni di legge governativi sono stati approvati in un tempo medio di 114 giorni, mentre le 51 iniziative parlamentari hanno richiesto per la loro approvazione più del doppio del tempo, 236 giorni); cfr. A.BONOMI e C.TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura* in E.ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, cit., p. 217-218. Sull'interpretazione di tali elementi statistici, che comunque non indicano quanto ampi siano i margini operativi del Governo, G.LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera*, cit., p. 84 e G.RIZZONI, *Il Parlamento maggioritario: tendenze di metà legislatura* in *Forum Quaderni costituzionali*, 12 novembre 2003 (che evidenzia come, nonostante, la forte prevalenza nell'iniziativa legislativa, il Governo non possa certo dirsi padrone dell'agenda parlamentare); ne deriva che l'unico strumento a disposizione dell'esecutivo per garantire l'attuazione del programma continua ad essere quello della questione di fiducia (cfr. V.LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana* in *Storia d'Italia. Annali. 17. Il Parlamento*, a cura di L.VIOLANTE, Torino, Einaudi, 2001, p. 656).

2. *Le proposte dei gruppi parlamentari di maggioranza relativa (DOC II, n. 3 Camera; DOC II, n. 6 Senato)*

Le proposte presentate dai gruppi parlamentari del Popolo della libertà alla Camera e al Senato, assolutamente coincidenti nei contenuti, perseguono un duplice obiettivo: da un lato, appare prioritaria la realizzazione della formula del "Governo in parlamento"; specularmente, nasce l'esigenza di rafforzare le garanzie parlamentari per le opposizioni.

Nel merito, le proposte avanzate sono solo relativamente "nuove". Nella XIV legislatura parlamentare, già il Presidente Pera con il documento "*Linee direttrici per una riforma del Regolamento del Senato della Repubblica*"¹⁰ richiamava l'opportunità di introdurre uno "Statuto del Governo" in Parlamento, riconoscendo all'esecutivo il diritto ad una *corsia preferenziale* per i propri disegni di legge. Anche la riforma costituzionale relativa alla parte II della Costituzione varata nella XIV legislatura e poi decaduta a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale prevedeva che, su richiesta del Governo, fossero iscritti all'ordine del giorno delle Camere e votati entro tempi certi i disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo, delegandone ai regolamenti parlamentari la disciplina (prevedendo comunque la possibilità, per il Governo, decorso il termine, di chiedere un "voto bloccato" dell'Aula sul testo proposto o fatto proprio dall'esecutivo¹¹). Pur nell'analogia dei contenuti della proposta, assolutamente diversa era, evidentemente, il contesto in cui si inseriva l'innovazione che, operando sul piano dei fondamenti costituzionali del diritto parlamentare, si inquadra all'interno di una complessiva revisione della forma di governo.

Riprendendo tali spunti di riforma, le proposte dei gruppi parlamentari di maggioranza relativa intervengono sia sul procedimento della programmazione che si celebra in seno alla Conferenza dei Presidenti di gruppo, sia sui criteri per la formazione del calendario e del programma, ed in particolare sulle riserve di tempi in essi presenti.

2.1. *Il procedimento della programmazione in seno alla Conferenza dei Capigruppo*

La principale innovazione procedimentale contenuta nelle proposte in discussione coincide con il superamento integrale della procedura di "approvazione" del programma e del calendario, che al Senato presuppone un voto all'unanimità, mentre alla Camera avviene ad una maggioranza dei presidenti di gruppo la cui consistenza sia pari almeno ai 3/4 dell'assemblea¹². Non c'è più, quindi, un voto sulla programmazione, ma si prefigura un procedimento automatico di formazione del medesimo, in corrispondenza con la

¹⁰ Il documento, datato 10 ottobre 2002, è disponibile on-line sul sito del Senato: <http://www.senato.it/presidente14leg/21572/21577/28129/composizioneattopresidente.htm>

¹¹ Art. 16 AS 2544-D, sostitutivo dell'rt. 72 Cost.

¹² I regolamenti del 1971, nell'individuare quale sede titolare della funzione di programmazione la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari, hanno introdotto sia alla Camera che al Senato il principio dell'unanimità quale criterio atto a svincolare le decisioni sull'agenda dei lavori dal rapporto governo-maggioranza parlamentare (in tal senso, P.A.CAPOTOSTI, *La riforma regolamentare alla Camera. II. Modello parlamentare e programmazione dei lavori* in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 208). La regola dell'unanimità è invece stata modificata alla Camera dalla riforma del regolamento del 1997.

rigorosa ripartizione delle quote dei tempi e degli argomenti tra Governo, maggioranza ed opposizione¹³.

Numerose sono le criticità che emergono da tale opzione procedimentale. In primo luogo, non è chiaro come di fatto avvenga tale formazione del programma/calendario, soprattutto in caso di disaccordo sul riparto dei tempi. La soppressione della norma che, nel regolamento del Senato, prevedeva la predisposizione di uno schema di lavori settimanali (art. 54 r.S.) sembra infatti testimoniare la determinazione a superare qualsiasi ipotetico stallo di sistema, implicitamente risolvendo nel criterio di approvazione degli strumenti di programmazione a maggioranza semplice il superamento di eventuali aporie nell'applicazione delle nuove regole¹⁴.

In secondo luogo, sembra emergere una marginalizzazione di fatto della Conferenza dei presidenti dei gruppi come organo di reinterpretazione della funzione della programmazione al di fuori del binomio maggioranza-opposizione¹⁵. La prefigurazione di un procedimento automatico di formazione del programma-calendario, in una sorta di pedissequa applicazione delle riserve di tempi ed argomenti che ne informano i contenuti, tende, infatti, a ridimensionare il fondamento politico (in una prospettiva, tuttavia, di superamento dell'asse maggioranza-minoranza) di cui la Conferenza dei presidenti è ad oggi emblema¹⁶.

2.2. I criteri per la formazione del programma/calendario: la riserva di tempi

In questo contesto, il dato maggiormente innovativo è rappresentato dall'introduzione di una scansione rigorosa dei tempi/argomenti tra i diversi attori della programmazione (il Governo, i gruppi parlamentari, l'opposizione).

Prioritariamente, le proposte in discussione intendono dare spazio agli argomenti indicati dal Governo; tale preferenza per le segnalazioni governative è di per sé priva di limiti, l'unico limite negativo coincidendo con la riserva di tempi a favore dei Gruppi. Accanto

¹³ In entrambi i rami del Parlamento è, in realtà, in vigore una prassi per cui in Conferenza dei Capigruppo spesso non si procede alla votazione del programma e del calendario. Il consenso viene infatti verificato in un confronto tra le diverse posizioni e, in caso di disaccordo, è al Presidente che si affida il compito di superare la situazione di stallo. Sull'applicazione del principio dell'unanimità al Senato, G.CASTIGLIA, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato* in E.ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, p. 3 ss.

¹⁴ Sul punto, F.ROSA, *Il parlamento all'ombra del governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari* in www.osservatoriosullefonti.it, che evidenzia come, nel silenzio delle proposte in discussione in ordine alle deliberazioni della Conferenza dei Capigruppo, si ritiene di dover applicare il principio della maggioranza semplice.

¹⁵ Sulle origini della Conferenza dei presidenti di gruppo e sulle relative funzioni nell'ambito della programmazione dei lavori parlamentari, A.P.TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Roma, Editore Colombo, 1987, p. 99 ss.

¹⁶ Come osservato da G.RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura* in E.GIANFRANCESCO, N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, p. 222 la caratteristica forse più importante del sistema di norme formali e prassi condivise che informa la programmazione dei lavori «è quella di essere sostanzialmente autoamministrato dall'organo dotato di massima politicità dell'Assemblea, la Conferenza dei presidenti di gruppo. Ciò non significa tuttavia per nulla che questo regime vada definito come assemblearistico».

alle proposte governative, si prevede infatti a favore dei gruppi la riserva di un terzo dei tempi/argomenti disponibili; metà di tale quota, a sua volta, è riservata all'Opposizione, mentre la parte restante è suddivisa tra i Gruppi secondo la relativa consistenza numerica.

Anche sotto il profilo dei criteri per la formazione del calendario e del programma, si delineano numerosi profili di criticità. Il primo, evidente, limite delle proposte in discussione coincide con la natura fortemente sbilanciata del riparto dei tempi a favore delle proposte del Governo¹⁷. Se, infatti, una importante novità si rinviene nell'introduzione di quote di tempi/argomenti riservati all'opposizione – tema questo da tempo dibattuto nel diritto parlamentare - tali quote, nel *quantum*, non sembrano determinanti: all'Opposizione (intesa come maggiore delle minoranze) è infatti riservata una quota pari ad 1/6 del tempo complessivo. Minimi appaiono invece in tempi dedicati agli altri gruppi minori di opposizione (che saranno determinati attraverso il riparto proporzionale di 1/6 del tempo disponibile).

Paradossalmente, le riserve introdotte a favore dei gruppi parlamentari, e tra in questi in particolare ai gruppi di opposizione, appaiono in ultima istanza peggiorative rispetto all'esistente. Si pensi, in particolare, alla garanzia introdotta dall'art. 24, comma 3 del regolamento della Camera che, in caso di mancato accordo sul calendario, prevede di riservare ai gruppi di opposizione una quota pari ad 1/5 degli argomenti. Analoghi rilievi emergono in rapporto alle garanzie (anche in questo caso apparenti) coincidenti con la riserva, agli argomenti indicati dai gruppi di opposizione, di due sedute al mese, della durata di mezza giornata (con possibilità di richiedere una volta al mese la presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri); tale previsione, infatti, non pare discostarsi troppo dalla riserva di quattro sedute al bimestre per i disegni di legge e i documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri, già ad oggi prevista dall'art. 53, comma 3 r.S.

2.3. *Introduzione di una "corsia preferenziale" per i provvedimenti del governo*

La priorità riconosciuta alle proposte governative si completa con l'introduzione nei regolamenti delle due Camere di un procedimento speciale, anche sotto il profilo temporale, per l'approvazione delle relative iniziative ritenute maggiormente qualificanti ai fini dell'attuazione del programma di governo o comunque di interesse preminente¹⁸.

Nello specifico, si prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, al momento della presentazione di un disegno di legge ad una delle sue Camere, possa "comunicare" al presidente della relativa assemblea (o alla Conferenza Capigruppo, nella riforma del regolamento del Senato) che il ddl riveste carattere prioritario. Il Presidente dell'Assemblea si limita ad "assumere le conseguenti decisioni". E' questa un'espressione che sembra legittimare una vera e propria "irruzione" del Governo nell'agenda dei lavori, in

¹⁷ A.SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura* in www.associazionedeicostituzionalisti.it ha parlato di un vero e proprio «dominio» del governo sull'agenda dei lavori.

¹⁸ Sulle diverse soluzioni che possono soddisfare l'esigenza di una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi, L.GIANNITI e N.LUPO, *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta* in S.CECCANTI e S.VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Trasformazione, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il mulino, 2004, p. 225 ss.

maniera ancora più forte di quanto avviene nel caso della calendarizzazione dei decreti legge (art. 78 r.S.).

La segnalazione di priorità da parte del Governo – della quale, come si è detto, il Presidente di Assemblea sembra limitarsi a prendere atto – comporta alcune conseguenze procedurali che impongono un'evidente forzatura degli ordinari tempi di istruttoria e discussione. In particolare, si prevede che il procedimento si concluda necessariamente entro 30 giorni in Ciascuna camera; per consentire il rispetto di tale obiettivo temporale, è previsto l'esame prioritario del disegno di legge in Commissione; nel caso in cui quest'ultima non concluda il suo esame, è ammessa la facoltà di superare la relazione della Commissione, discutendo in aula direttamente sul testo base del governo.

In caso di "stallo" nei lavori parlamentari dovuto alla presentazione di un numero eccessivo di ddl prioritari, è possibile differire per non più di due settimane il termine di conclusione del procedimento. A tali previsioni si affianca un forte ampliamento del contingentamento dei tempi (alla Camera), che si applica in assemblea fin dal primo calendario dei lavori, nonché anche ai ddl di conversione. A fronte di questo complessivo irrigidimento dei tempi del procedimento, l'unica – seppur significativa – garanzia riconosciuta alle opposizioni coincide con la riserva dei 2/3 del tempo di discussione in assemblea¹⁹.

Ne deriva un assetto procedimentale sotto molti profili sbilanciato, che solleva numerosi interrogativi, e comunque pone diffuse criticità.

In primo luogo, emerge chiaramente il problema del contingentamento nel numero dei ddl prioritari, che non sembra essere stato temperato dalle proposte in discussione, soprattutto se analizzato in combinazione con la decretazione di urgenza, che già ad oggi occupa quote rilevanti del tempo dei lavori in assemblea. Al riguardo, è emblematico che non sia stato introdotto alcun limite alla segnalazione di un dato provvedimento come disegno di legge prioritario; anche in questo caso, l'unico confine si può ricavare in negativo dalla riserva di 1/3 del tempo complessivo del programma/calendario ai tempi dei gruppi.

In secondo luogo, ci si interroga sulla natura, di per sé ordinatoria, del termine dei trenta giorni per ciascun ramo del parlamento, che comunque sembra offrire garanzie inferiori a quelle del decreto legge (ove la conclusione nei 60 giorni è costituzionalmente necessitata dal rischio di una decadenza del provvedimento), sollevando per altro verso maggiori problematiche applicative.

Numerosi sono i presupposti che condizionano la possibilità di una conclusione del procedimento in entrambe le Camere in un termine non superiore ai sessanta giorni. In particolare, si richiede che entrambi i rami del Parlamento recepiscano in forma pressoché identica tale "corsia preferenziale" nei rispettivi procedimenti di revisione dei regolamenti. Contemporaneamente, si presuppone che la conclusione nei sessanta giorni impedisca la *navette*; l'introduzione di eventuali modifiche al testo da parte della seconda assemblea che esamina il provvedimento non potrebbe, infatti, comportare alcun vincolo temporale a carico dell'altro ramo del Parlamento, fatta salva la possibilità ancora una volta per il Governo (per il quale si potrebbe rendere necessaria una seconda segnalazione) di richiedere l'approvazione entro 30 giorni del ddl prioritario. Tale ipotesi di uno slittamento dei tempi in caso di *navette* rende evidente l'inadeguatezza dello stru-

¹⁹ Sull'opportunità di una tale previsione, S.CURRERI, *Le riforme regolamentari possibili* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 ottobre 2008.

mento della corsia preferenziale a risolvere le complesse situazioni di successione delle fonti nel tempo, che molti decreti leggi (evidente è, in particolare, il caso dei decreti di proroga termini) sono chiamati a regolare.

Infine, anche nell'ipotesi che il provvedimento non sia soggetto a *navette*, la certezza della conclusione del provvedimento in sessanta giorni, risultante della fissazione di un duplice limite di trenta giorni a carico di ciascuna assemblea, sembra determinare un irrigidimento negli equilibri bicamerali della programmazione dei lavori. E' noto, infatti, come in particolare nella legislatura in corso si stia affermando la tendenza a concentrare nel ramo del Parlamento che esamina in prima lettura il decreto legge la quota maggiore dei sessanta giorni disponibili, riservando alla seconda assemblea un esame fortemente accelerato nei tempi della discussione e formale quanto a poteri di modifica.

Infine, si ritiene necessario riflettere sulla natura del termine di trenta giorni, che risulta perentorio solo se analizzato alla luce della conseguenza procedurale del "voto bloccato" prevista come strumento di *extrema ratio* per i ddl prioritari. Non potendosi, in questa sede, soffermare sul tema²⁰, ci si limita ad evidenziare la natura fortemente derogatoria di un meccanismo procedimentale che, per garantire tempi certi di approvazione, finisce per determinare uno svuotamento degli ordinari poteri spettanti al Parlamento, e dei soggetti operanti nel suo universo policentrico, primi fra tutti i gruppi parlamentari, non solo di opposizione, ma anche di maggioranza²¹.

3. *Le proposte degli altri gruppi parlamentari*

A differenza delle novelle elaborate dai gruppi di maggioranza relativa, le proposte di revisione dei regolamenti presentate dai gruppi di minoranza tanto alla Camera come al Senato hanno scelto di non intervenire sul procedimento della programmazione dei lavori in seno alla Conferenza dei Presidenti di gruppo, confermando le regole vigenti del diritto parlamentare (approvazione del programma e del calendario all'unanimità al Senato; a maggioranza qualificata alla Camera).

Obiettivo ricorrente di tali iniziative è l'introduzione di nuovi criteri e riserve di tempi ed argomenti per la formazione degli strumenti della programmazione. Differenziate sono, tuttavia, le priorità perseguite da ciascuna iniziativa, in una sorta di *continuum* dalla proposta Ceccanti ed altri, che è quella più affine per contenuti ed obiettivi a quella dei gruppi parlamentari di maggioranza relativa, alla proposta dell'Italia dei Valori, che invece da tale schema si discosta radicalmente.

²⁰ In particolare, si veda il contributo di Giovanni Piccirilli sulle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari relative al procedimento legislativo.

²¹ Sulla «sostanziale marginalità, se non irrilevanza, delle proposte dei Gruppi di Maggioranza», A.SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, cit. Sul *continuum* governo-maggioranza parlamentare che sembra informare le proposte in esame, anche F.ROSA, *Il parlamento all'ombra del governo*, cit.

Nell'ambito dei gruppi di maggioranza, è inoltre opportuno distinguere tra il ruolo del gruppo di maggioranza relativa (che è quello fisiologicamente maggiormente legato al Governo, e quindi più incline a trasmetterne le esigenze nella programmazione dei lavori) e quello degli altri gruppi parlamentari di maggioranza (che invece possono essere portatori di argomenti e esigenze temporali non sempre pienamente coincidenti con quelle del Governo). Sulla distinzione tra i due soggetti nelle decisioni sulla programmazione, A.DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, cit., p. 135.

3.1. *La proposta di modificazione del regolamento del Senato Ceccanti ed altri (PD – DOC II, n. 9)*

Tale proposta persegue obiettivi non troppo difforni da quelli che hanno informato i Documenti Gasparri ed altri e Cicchitto ed altri. Rispetto a tali iniziative, tuttavia, emerge una sorta di inversione di priorità, per cui finalità preminente della riforma Ceccanti è di introdurre specifiche garanzie a favore dell'opposizione nella programmazione dei lavori. Conseguentemente, si delinea l'opportunità di mettere a disposizione del Governo strumenti speciali per l'attuazione del programma.

Nell'ambito delle garanzie per l'opposizione – che come si è osservato costituisce uno degli obiettivi prioritari della proposta in esame in tema di programmazione – assume particolare rilievo la previsione della presenza del Portavoce dell'Opposizione (intesa, con la "O" maiuscola, come il maggiore dei gruppi di minoranza) nella Conferenza dei gruppi, indirettamente rappresentata anche terminologicamente dalla soppressione del riferimento ai Presidenti nella denominazione della Conferenza (prima dei Presidenti, ora dei gruppi).

Sotto il profilo delle quote di riserva, si prevede di attribuire 1/3 dei tempi/argomenti del programma/calendario al Gruppo dell'Opposizione; il 10% ai gruppi delle altre minoranze.

Ulteriori garanzie a favore dell'Opposizione coincidono con la collocazione, al primo punto dell'ordine del giorno, degli argomenti, diversi dai ddl, segnalati dal relativo gruppo parlamentare; è questa una previsione che, in rapporto alla natura polifunzionale della programmazione, appare particolarmente degna di rilievo.

Nell'esercizio della funzione legislativa, duplici sono le garanzie previste a favore dei gruppi parlamentari non di maggioranza: in rapporto alle iniziative parlamentari di opposizione, ed in particolare per i ddl del gruppo di Opposizione, si prevede che l'Assemblea assuma come testo base quello indicato dall'Opposizione o dalle ulteriori minoranze, secondo il modello già ad oggi in uso al Senato per la decretazione d'urgenza (nel quale le eventuali modifiche approvate nella Commissione referente sono sottoposte al voto dell'Assemblea come emendamenti della Commissione). In rapporto ai disegni di legge governativi, è invece valorizzata la figura del relatore dell'Opposizione, cui è assicurato un tempo di intervento pari a quello del relatore di maggioranza.

Alla garanzie per l'Opposizione e le altre minoranze si affiancano le garanzie per l'attuazione del programma di governo, fondate sull'introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge essenziali per l'attuazione del programma non troppo difforme (almeno sotto il profilo degli obiettivi temporali) da quella proposta dai gruppi di maggioranza relativa. Per tali ddl essenziali ai fini del programma di governo, si prevede infatti che il Presidente del Senato, sentiti i Capigruppo, il Portavoce Opposizione e i Presidenti di Commissione, iscriva il ddl all'odg di Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre trentesimo giorno. Indipendentemente dalle specificità procedurali che contraddistinguono tale corsia preferenziale rispetto a quella del Popolo della libertà, si riflette sulla differenza non solo terminologica tra ddl prioritari e ddl essenziali ai fini dell'attuazione del programma: mentre nel primo caso il riferimento è esclusivamente alle iniziative governative (l'art. 25 bis r.C. come formulato nella proposta Cicchitto ed altri recita "Il Presidente del Consiglio dei mini-

stri, al momento della presentazione alla Camera di un disegno di legge, può *comunicare* (corsivo nostro) al presidente della Camera che il disegno di legge riveste carattere prioritario in quanto diretto ad attuare il programma di governo"), implicito alla formulazione della proposta Ceccanti sembra la possibilità che i ddl essenziali per l'attuazione del programma provengano dalle fila dei gruppi parlamentari di maggioranza, oltre che dal Governo (ma solo se tali provvedimenti sono essenziali ai fini del programma; l'art. 78-bis del regolamento del Senato, nel testo proposto dalla proposta Ceccanti ed altri, prevede infatti di applicare la corsia preferenziale "qualora il Governo dichiari che un determinato disegno di legge è *essenziale* per l'attuazione del suo programma di governo").

3.2. *Le proposte di riforma del regolamento della Camera (bozza) e del Senato (DOC. II, n. 13) del gruppo parlamentare del PD*

Le proposte redatte dai gruppi parlamentari del Partito Democratico alla Camera (ancora in bozza) e al Senato (Doc. II, n. 13) segnano l'uscita dalla logica bipolare della promozione, da un lato, del "Governo in parlamento" e della garanzia, dall'altro lato, del ruolo delle minoranze (e tra queste in particolare del maggiore gruppo di minoranza, l'Opposizione). Più articolati sono infatti gli obiettivi perseguiti attraverso la revisione delle regole sui tempi dell'istruttoria e del dibattito, e quindi sulla programmazione dei lavori.

In particolare, obiettivo primario appare l'introduzione di norme atte a garantire una **migliore organizzazione dei lavori delle Camere**, sia nella fase dell'esame in Commissione, sia in quella del dibattito e voto in aula²².

Tale obiettivo appare particolarmente articolato nella bozza di proposta di revisione del regolamento della Camera. Con riferimento all'esame in sede referente, si introduce un periodo minimo (apparentemente perentorio, almeno nella formulazione) per l'istruttoria in Commissione, modificando la regola vigente dell'art. 23, comma 5 r.C. per cui i progetti di legge sono inseriti nel calendario dell'Assemblea in modo tale da assicurare che la relativa discussione abbia inizio quando siano decorsi i due mesi previsti dall'art. 81 r.C. per la presentazione della relazione all'Assemblea.

Le deroghe rispetto a tale previsione sono tassativamente elencate; in particolare, è ammessa l'iscrizione prima dello scadere dei 45 giorni: per i ddl dei quali è dichiarata l'urgenza; nel caso in cui la Commissione finisca prima l'esame della pdl; per i disegni di legge rinviati dall'altro ramo del Parlamento nell'ambito della *navette* o nella seconda lettura dei ddl costituzionali; per i ddl di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali diversi da quelli che il Governo o un gruppo ritengano di particolare rilevanza politica; se l'iscrizione anticipata è approvata nella Conferenza dei Presidenti di gruppo con una maggioranza che rappresenti almeno i tre quarti i componenti la camera.

E' evidente la *ratio* che informa l'introduzione di un periodo minimo a carattere tassativo per l'esame in Commissione, nel tentativo di favorire il dibattito ed il confronto preventivo in sede istruttoria, a quindi al fine di evitare che l'aula sia chiamata ad esprimersi su questioni tecnicamente e politicamente ancora poco sviscerate. In realtà, si eviden-

²² Sul raccordo tra Assemblea e Commissioni come uno degli snodi essenziali per una effettiva programmazione dei lavori, G.LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera*, cit., p. 71.

zia come la possibilità di derogare al termine di 45 giorni anche con un voto della Conferenza dei Presidenti, approvato con le ordinarie maggioranze previste per la formazione del programma/calendario, rischi di rendere generale l'eccezione rispetto alla regola, svuotandone quindi il contenuto. In relazione alla durata dell'esame dei provvedimenti in assemblea, si prevede una riduzione dei tempi degli interventi.

Meno articolati sono invece i contenuti della proposta di revisione del regolamento del Senato sul tema in esame, limitandosi tale documento ad introdurre la regola della non coincidenza dei lavori tra Aula e Commissione, con l'unica eccezione dello svolgimento dell'attività ispettiva.

Un secondo macro-ambito di intervento delle proposte in esame coincide con l'introduzione di un **sistema di garanzie per le opposizioni** in relazione alla programmazione dei lavori.

In particolare, la bozza di riforma del regolamento della Camera prevede l'introduzione di garanzie indistinte per le opposizioni, coincidenti, in particolare, con: l'iscrizione dell'argomento non trattato nel calendario successivo al di fuori delle quote riservate; l'inserimento degli argomenti diversi dai disegni di legge al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute dedicate alla loro trattazione e senza possibilità di inversione dell'ordine del giorno o di rinvio dell'esame (salvo diverso accordo tra i gruppi); in relazione ai ddl dichiarati urgenti, la riserva ai gruppi di opposizione di una quota più ampia del tempo disponibile; la riserva di tempi nell'esame in Commissione per lo svolgimento di attività conoscitive richieste da uno o più gruppi di opposizione.

Il Doc. II, n. 13 presentato dal gruppo del PD al Senato prefigura invece l'introduzione di garanzie differenziate per le opposizioni. Specifiche garanzie sono, in particolare, applicate al *gruppo parlamentare maggiore tra quelli di opposizione, se di consistenza numerica pari almeno ad 1/4 del Senato*; trattasi: del coinvolgimento nel procedimento di predisposizione del programma di lavori; della riserva del 30% del tempo o degli argomenti del programma ai ddl e agli altri documenti fatti propri dal gruppo; della collocazione degli argomenti, diversi dai ddl, al primo punto dell'odg e senza possibilità di inversione dell'odg o di rinvio dell'esame (salvo diverso accordo tra i gruppi); dell'esame dei ddl indicati dai gruppi come testo base in Assemblea.

Più ampie forme di garanzia sono previste per gli *altri gruppi parlamentari di opposizione*; in particolare, si introducono: la riserva di una settimana per ciascuna sessione bimestrale all'attività dei gruppi parlamentari e dei singoli senatori; la riserva del 10% del tempo o degli argomenti del programma ai ddl e agli altri documenti fatti propri dagli ulteriori gruppi parlamentari delle opposizioni (se non sono presenti gruppi parlamentari di opposizione di consistenza pari ad almeno 1/4 del Senato, la riserva si estende ad 1/3 del tempo ovvero degli argomenti); la collocazione degli argomenti, diversi dai disegni di legge, al primo punto dell'ordine del giorno e senza possibilità di inversione dell'ordine del giorno o di rinvio dell'esame, salvo diverso accordo tra i gruppi; l'esame dei ddl indicati dai gruppi come testo base in Assemblea; la riserva di un tempo di intervento pari a quello del relatore del Governo per il relatore unico di minoranza dei gruppi di opposizione ovvero, in alternativa, del relatore del gruppo parlamentare maggiore.

Infine, è emblematico che, al fine di favorire l'attuazione del programma di Governo, le proposte del PD tanto alla Camera come al Senato non prevedano l'introduzione di una corsia preferenziale per i ddl governativi. All'inverso, la soluzione individuata come strumento di accelerazione dei tempi della decisione coincide con la **piena attuazione**

dell'istituto della dichiarazione d'urgenza, introdotto dall'articolo 72 della Costituzione, ma ad oggi sicuramente desueto. La strategia prescelta appare radicalmente diversa rispetto a quella formulata nelle proposte dei gruppi parlamentari di maggioranza relativa: se, infatti, la corsia preferenziale opera a vantaggio delle sole proposte governative, la dichiarazione di urgenza consente un'accelerazione dei tempi di approvazione non solo delle iniziative provenienti dall'esecutivo, ma anche di quelle parlamentari.

In particolare, la bozza di proposta di revisione del regolamento della Camera prevede che, per ciascun programma trimestrale, sia possibile richiedere la dichiarazione di urgenza per non più di due disegni di legge per il Governo, una proposta di legge per i Presidenti di gruppo di maggioranza o opposizione. Per il Governo, inoltre, si introduce la regola dell'alternatività tra la presentazione di un decreto legge e la rinuncia alla dichiarazione di urgenza, che indubbiamente consente di aggirare il problema del contingentamento dei ddl prioritari, soprattutto in rapporto alla decretazione d'urgenza, emerso dall'esame delle proposte del Popolo della Libertà.

Per le proposte di cui è dichiarata l'urgenza, è prevista l'iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea non prima del ventunesimo giorno e la conclusione del procedimento entro il trentesimo giorno, assicurando almeno tre giorni all'esame in aula. La fissazione del termine di trenta giorni appare, in realtà, non determinante ai fini dell'accelerazione del provvedimento nella prospettiva del contenimento del numero dei decreti legge, soprattutto perché la sua natura ordinatoria può rappresentare un vantaggio procedimentale per i gruppi parlamentari rispetto all'iter ordinario, ma non sembra offrire adeguate garanzie di certezza dei tempi di decisione a favore del Governo.

Parzialmente diversa è la disciplina dell'istituto della dichiarazione di urgenza contenuta nella proposta di revisione del regolamento presentato dal gruppo del PD al Senato. Le differenze riguardano, in particolare, i soggetti che possono avanzare la relativa richiesta di urgenza (riservata al governo o ad uno o più presidenti di gruppi di consistenza pari ad almeno $\frac{1}{4}$ del Senato), le quote di richieste di dichiarazioni di urgenza per ciascun programma bimestrale (la soglia è di 2 proposte di legge per il Governo ed gruppi maggioranza, 1 proposta per i Gruppi di opposizione), il termine ultimo per la votazione finale (che deve avvenire entro il quarantacinquesimo, anziché entro il trentesimo, giorno, sempre assicurando all'esame dell'assemblea almeno tre giorni); manca inoltre la fissazione del termine minimo per la calendarizzazione del ddl dichiarato urgente in Aula (che alla Camera è fissato in 21 giorni).

A tali disposizioni si aggiunge, nella proposta di riforma del regolamento del Senato, la previsione di una razionalizzazione dei tempi dedicati alla conversione dei decreti leggi, che vengono scomputati dalle quote del calendario/programma riservate al Governo e ai Gruppi di maggioranza; solo se strettamente necessario, è ammessa la possibilità di attingere alla quota di riserva per situazioni di emergenza.

Si evidenzia come anche tale proposta, in maniera ancora più evidente di quella elaborata dal gruppo del PD alla Camera, sia destinata ad offrire alternative poco allettanti al Governo rispetto alla ben più efficace (almeno sotto il profilo temporale) soluzione della decretazione d'urgenza.

3.3. *La proposta di modificazione del regolamento del Senato Belisario ed altri (IDV – DOC. II, n. 12)*

Anche la proposta di revisione del regolamento del Senato presentata dal gruppo dell'Italia dei Valori, come quelle dei gruppi del Partito Democratico, persegue sotto il profilo della programmazione dei lavori una molteplicità di obiettivi, preordinati non solo all'introduzione di quote riservate di tempi/argomenti a favore dei diversi soggetti della programmazione, ma anche a promuovere una razionalizzazione complessiva dell'organizzazione temporale dei lavori.

In primo luogo, si propone una revisione dell'articolazione settimanale dei lavori in Commissione e aula, con la riserva di due giorni per l'Aula e due giorni per le Commissioni, senza sovrapposizioni, contro i 3 giorni complessivi attuali di lavoro.

In secondo luogo, si propone di riservare almeno tre sedute al mese all'esame delle proposte dell'opposizione, incrementando la riserva attuale di 4 sedute, ogni due mesi. A titolo di garanzia, si prevede che tali riserve si applichino anche in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo.

Quanto alla ripartizione dei tempi del calendario, si stabilisce che la suddivisione avvenga in parti uguali tra il Governo (e i gruppi di maggioranza) e i gruppi di opposizione. Tale criterio di assegnazione del tempo disponibile presenta alcuni profili di criticità: in particolare, si evidenzia come essa tenda non solo ad indebolire significativamente la posizione del Governo rispetto all'assetto attuale, compromettendo così l'attuazione del relativo programma, ma si fondi su un *continuum* Governo-maggioranza che appare particolarmente pericoloso. Dietro la scelta di assimilare in maniera pressoché indistinta il Governo con i gruppi di maggioranza sotto il profilo della riserva dei tempi giace, infatti, il rischio di un forte ridimensionamento del ruolo del Parlamento come titolare di funzioni di indirizzo e controllo nei confronti dell'esecutivo; se tali funzioni sono infatti una prerogativa dei gruppi di opposizione, da esse non possono essere ritenuti estranei i gruppi di maggioranza, pena l'alterazione del rapporto fiduciario su cui si fonda la nostra forma di governo parlamentare.

Sotto il profilo della pubblicità delle attività e degli strumenti di programmazione, si introduce la regola della preventiva trasmissione dello schema del calendario ai Presidenti dei gruppi (almeno ventiquattrore prima della convocazione della Conferenza dei Capi-gruppo), al fine di evitare che questi ultimi siano messi nelle condizioni di formare preventivamente un proprio orientamento sul documento che saranno chiamati a votare e di proporre eventuali variazioni. Quanto alla possibilità di inserire nel programma argomenti non compresi (con conseguente assegnazione di sedute supplementari), è introdotta una nuova procedura che, al termine di ogni seduta, su proposta del Presidente o su richiesta del Governo, del coordinatore delle opposizioni o di otto senatori, consente all'Assemblea di deliberare l'introduzione di nuovi argomenti (sulle deliberazioni è ammessa la possibilità di intervento per un oratore per gruppo per non più di dieci minuti). Tale facoltà è soggetta al rispetto non solo dei richiamati limiti procedurali, ma anche di vincoli sostanziali, che consentono di applicare la regola solo per situazioni sopravvenute ed urgenti e purché l'inserimento di tali argomenti non renda impossibile l'esecuzione del programma.

4. Conclusioni

Il presupposto originario che ha esteso il processo di riforma dei regolamenti parlamentare al profilo delle regole sulla programmazione coincide, come si è visto, con la constatazione della debolezza dell'esecutivo nella formazione dell'agenda dei lavori del Parlamento, e quindi con l'opportunità di formalizzare un sistema di garanzie a favore delle opposizioni.

Tutte le proposte in discussione sembrano aver perseguito tali obiettivi in forma sbilanciata, ora favorendo eccessivamente la posizione del Governo all'interno della programmazione (il riferimento, evidentemente, è alle proposte dei gruppi parlamentari del Popolo della Libertà), ora limitandosi a razionalizzare i tempi del procedimento ovvero a disciplinare il sistema di garanzie a favore delle opposizioni (esempi emblematici sono, al Senato, le proposte presentate dal Partito Democratico e dall'Italia dei Valori). Se, infatti, assolutamente auspicabili solo le riforme atte ad ottimizzare i tempi dell'esame e della discussione dei provvedimenti nella sede referente o in Aula ovvero a promuovere lo svolgimento, da parte delle minoranze parlamentari, delle funzioni oppositorie, altresì innegabile appare l'esigenza di un ripensamento pro-governativo delle regole della programmazione, al fine di evitare che l'inadeguatezza delle norme vigenti si trasformi nelle note forzature del procedimento (il reiterato ricorso alle questioni di fiducia su maxi-emendamenti), che assumono rilievi patologici soprattutto in sede di conversione dei decreti-legge²³.

In questa chiave di lettura, l'esame delle proposte di riforma dei regolamenti in discussione impone di soffermare l'attenzione su quale sia il vero soggetto debole della programmazione: le proposte dei gruppi di maggioranza relativa individuano infatti nel Governo il principale soggetto debole della programmazione; viceversa avviene nelle proposte del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori, in cui appare piuttosto prioritaria la garanzia del ruolo delle minoranze, ed in particolare della principale delle minoranze. Nella maggior parte delle proposte esaminate, sembra peraltro essere stato sostanzialmente disatteso un terzo soggetto, quello dei gruppi di maggioranza, il cui ruolo non può essere assimilato a quello del Governo, in una logica di *continuum* che pare contrastare con la nostra forma di governo parlamentare.

In questa chiave di lettura, si ritiene che il tema della programmazione dei lavori sia quello che, nel diritto parlamentare, maggiormente richiede un bilanciamento tra le diverse istanze istituzionali coinvolte, al fine di garantire la neutralità dello strumento rispetto agli equilibri della forma di governo. Si richiede, pertanto, una ragionevole ponderazione tra gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari (come l'introduzione di corsie preferenziali o la disciplina delle quote di riserva) e gli strumenti costituzionali (la dichiarazione d'urgenza o la decretazione d'urgenza) destinati ad incidere sui tempi della funzione legislazione.

Nell'ambito di tale approccio al tema, è possibile distinguere tra un *uso proprio* ed *improprio* delle norme sulla programmazione, rispettivamente come strumento di raziona-

²³ Sul punto, sia consentito rinviare a E.GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?* in E.GIANFRANCESCO, N.LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 309 ss. Come evidenziato da R.PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, cit., la principale esigenza per il Governo riguarda non solo la celerità del procedimento, ma in misura forse addirittura maggiore quella della prevedibilità della durata complessiva del medesimo.

lizzazione dei tempi del procedimento legislativo e di realizzazione del ruolo di cui a ciascun potere e a ciascun soggetto (il Governo, il Parlamento e al suo interno i gruppi parlamentari) deve essere riconosciuto in Parlamento in virtù della forma di governo vigente; e come strumento indiretto e transitorio per trasformare il rapporto tra il potere esecutivo e legislativo ed i soggetti che ne sono coinvolti.

Sotto il primo profilo, quello attinente all'*uso proprio* della programmazione, si ritiene che molte delle proposte in discussione presentino sostanziali carenze sotto il profilo della natura polifunzionale della programmazione²⁴, e quindi della valorizzazione delle funzioni non solo legislative del Parlamento. Il consolidamento dell'assetto maggioritario impone, infatti, una trasformazione interna del ruolo delle due Camere nel senso del potenziamento delle funzioni non solo di indirizzo, ma anche di controllo nei confronti dell'operato dell'esecutivo. In questa prospettiva, è auspicabile che le quote di riserva a favore dei gruppi di minoranza siano ripensate incentrandole soprattutto sulla funzione di indirizzo e controllo²⁵. Quanto alle esigenze di certezza dei tempi del procedimento legislativo anche in rapporto all'attuazione del programma di governo, si richiama l'attenzione sull'importanza di una valorizzazione del contingentamento dei tempi (istituto trascurato o comunque poco implementato dalla maggior parte delle proposte in discussione) come importante strumento di controllo dei tempi del procedimento.

Se tali sono gli usi propri della programmazione che dovrebbero essere incentivati in sede di revisione dei regolamenti parlamentari, si ritiene opportuno una riflessione supplementare sul tema del possibile *uso improprio* della programmazione nelle sue interazioni con gli assetti di governo²⁶. Se, infatti, le riforme dei regolamenti possono comportare incentivi o disincentivi alle trasformazioni della forma di governo²⁷, si coglie in alcune delle proposte in discussione un vero e proprio sviamento nell'uso della programmazione dei lavori quale strumento per ovviare a problemi di rilievo costituzionale, che attengono al complessivo rapporto tra Governo e Parlamento in un sistema sempre più sbilanciato in chiave maggioritaria. Da un lato, infatti, può risultare improprio formalizzare eccessivamente il potere di controllo del Governo sull'ordine del giorno delle assemblee, nella misura in cui in cui tale controllo dipende dai concreti rapporti politici

²⁴ Sul principio della polifunzionalità applicato alla programmazione dei lavori si rinvia a L.GIANNITI e N.LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 140.

²⁵ Come osservato da G.LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera*, cit., p. 91, d'altronde, è interpretazione consolidata che, per le proposte di legge contenute nelle quote dell'opposizione, la garanzia dell'inserimento riguarda l'argomento e non la singola proposta.

²⁶ Come rilevato da A.DI CAPUA, *Il tavolo della programmazione*, cit., p. 130, dalle novelle regolamentari approvate alla Camera nel 1997 «è parso sempre più evidente come le norme sulla programmazione possano influenzare il concreto spiegarsi dei rapporti tra maggioranza e opposizioni»; il che non implica che un ripensamento cosciente di tali norme possa effettivamente raggiungere l'obiettivo cui esse risultano preordinate. Al contrario, l'esperienza italiana mostra, a fronte di importanti cambiamenti nei rapporti tra le forze politiche, modifiche lievi della normativa sulla programmazione, soprattutto al Senato. Sui regolamenti parlamentari come «parte essenziale di quell'insieme di regole che concorrono a delineare la forma di governo», nel senso tuttavia che «riflettono un profilo qualificante della costituzione vigente», anche G.DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 19 dicembre 2008.

²⁷ Come osservato da N.LUPO, *Quale indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, Intervento al Seminario "Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali", 14 luglio 2008 in www.astrid-online.it, le norme del diritto parlamentare, sul piano del metodo «non determinano di per sé gli assetti del sistema politico, ma forniscono agli attori politici una serie di incentivi o disincentivi, incidendo così solo mediatamente sulle dinamiche del sistema politico».

tra l'esecutivo e la sua maggioranza parlamentare²⁸. Dall'altro lato, è innegabile che i problemi relativi al riequilibrio tra la posizione del Governo fuori e dentro il Parlamento, per la loro ampiezza e complessità, richiedono risposte ad un livello diverso da quello dei regolamenti parlamentari, pena l'introduzione di nuove forzature al procedimento legislativo che rischiano di snaturarne l'equilibrio, rivelandosi ancora più dannose dei mali (prima fra tutti la decretazione d'urgenza) che intendono curare.

²⁸ Sul punto, L.GIANNITI e N.LUPO, *Il governo in parlamento*, cit., p. 238.

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL RUOLO DELL'OPPOSIZIONE: PROFILI ORGANIZZATIVI

di GIOVANNA PERNICIARO *

SOMMARIO: 1. Premessa: la nozione di opposizione. 2. Perché uno “statuto dell’opposizione”. 3. I contenuti delle proposte: l’opposizione e la sua costituzione. 4. Segue: il Governo-ombra. 5. Alcune questioni controverse.

1. *Premessa: la nozione di opposizione*

«Un alto grado di consenso sui valori costituzionali, il pluralismo sociale e politico, un rapporto equilibrato fra i partiti, una tendenziale compenetrazione fra società e apparato, una estesa ed efficiente rete di garanzie quanto all’uso del potere»: laddove mancano questi elementi non siamo in presenza di «un ordinamento politico-costituzionale particolarmente progredito». E, laddove un ordinamento non abbia raggiunto tale «ben preciso livello di sviluppo», non può esservi opposizione parlamentare¹.

Con la premessa, dunque, che di “opposizione parlamentare” si può parlare con esclusivo riferimento a “determinati” ordinamenti ed in presenza di “determinate” garanzie, prima di provare a verificare (se e come) le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, ad oggi presentate, affrontano il tema dello “statuto dell’opposizione”, ci sembra utile richiamare sinteticamente le nozioni giuridiche di “opposizione” che la dottrina ha elaborato nel corso degli anni.

Se l’investitura che, ai sensi dell’articolo 94 della Costituzione, conferisce al «governo il potere di governare nella pienezza delle condizioni costituzionali»², rappresenta il momento costitutivo della “maggioranza di governo”, nello stesso tempo – mentre si costituisce il rapporto fiduciario - *a contrario*, dalla stessa se ne ricava «la minoranza che a tale investitura si è opposta». E, dunque, “per sottrazione”, la minoranza è costituita da tutti i parlamentari che non sono maggioranza. Distinto e diverso da questo concetto, numerico, è quello, giuridico, di “opposizione”. Mentre, infatti, «la minoranza può non essere opposizione, l’opposizione è sempre una minoranza qualificata dalla generalità della sua proposta alternativa»³.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

¹ G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano, 1980, pp. 532- 533.

² A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Roma, 1990, p., 1. Scrive l’A. che nell’ordinamento italiano la nozione di opposizione si ricava dalle norme fondamentali che reggono due procedimenti fra di loro strettamente connessi: l’articolo 49 Cost., per un verso, e gli articoli 64 e 94, per un altro.

³ Sulla differenza, per così dire, “qualitativa” fra minoranza e opposizione, A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p., 3, laddove si legge che «mentre, dunque, per le singole deliberazioni delle Camere, i termini del rapporto si pongono in relazione meramente numerica, e alla nozione di maggioranza corrisponde quella di *minoranza*; per la deliberazione delle Camere riguardante la costituzione del rapporto fiduciario con il governo, la nozione alternativa a quella di maggioranza non è numerica ma giuridica: quella di *opposizione*, appunto».

Il controllo esercitato sul governo e, insieme, il condizionamento e l'influenza che tale minoranza è in grado di esercitare sull'indirizzo politico della maggioranza, proponendo un «diverso orientamento programmatico», «in vista di una futura sostituzione della compagine governativa»⁴, la caratterizzano come una «alternativa»⁵ alla maggioranza di governo e, per questo, la rendono bisognosa di maggiori garanzie rispetto alle «altre» minoranze.

Del resto, se così non fosse, si «aprirebbe la strada alla soppressione della democrazia» ed è proprio per «scongiurare tale eventualità» che «nella tradizione delle liberal-democrazie, il principio maggioritario risulta temperato da regole rivolte a bilanciarlo: (...) come i principi e gli istituti rivolti ad assicurare la possibilità dell'alternanza al potere (la possibilità, cioè, che le minoranze di oggi possano diventare le maggioranze di domani»⁶.

Se, dunque, ampia è la letteratura sul tema e se è vero che – pur non menzionata – la nozione di opposizione si può ricavare, «per contrasto»⁷, dalle norme costituzionali, manca nell'ordinamento italiano l'istituzionalizzazione e la formalizzazione dell'opposizione parlamentare.

2. Perché uno «statuto dell'opposizione»

Alcune fra le proposte di modifica regolamentare presentate nella legislatura in corso tentano di colmare tale «vuoto». Scorrendo le proposte presentate, infatti, non mancano disposizioni volte – almeno così si legge nelle relazioni introduttive – a istituzionalizzare il ruolo dell'opposizione. Ancorché, come vedremo, l'approccio al tema dello «statuto dell'opposizione» sia in buona parte diverso, (quasi) tutte le proposte che si occupano di riorganizzarle e di rafforzarne i poteri lo fanno muovendo dall'esplicito presupposto

⁴ G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit. p. 532 e ss., il quale definisce attività oppositoria quella «diretta a controllare l'operato del governo, condizionandone e influenzandone l'indirizzo, sulla base di un diverso orientamento programmatico e in vista di una futura sostituzione della compagine governativa (opposizione-funzione), svolta da gruppi parlamentari minoritari esterni alla maggioranza governativa (opposizione-organizzazione)».

⁵ Così, O. Massari, *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari, 1990, p. 31, per il quale, fra tutte le funzioni proprie dell'opposizione, quella che la caratterizza e la differenzia dalla minoranza è il «costituire l'indirizzo alternativo di governo». Nello stesso senso, G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004, p. 305-306, il quale richiama il concetto di opposizione come «governo potenziale in attesa». Scrive l'A. che, se si accetta l'accezione per cui l'opposizione «che conta» è quella che potenzialmente succederà al governo in carica, allora «la sua aspirazione non può essere ovviamente né quella alla co-legislazione, né quella all'ostruzionismo puro e semplice, ma il suo status va costruito mirando a realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi che meglio garantiscano la possibilità di comparare le alternative».

⁶ A. D'Atena, *Lezioni di Diritto costituzionale*, Seconda edizione, Torino, 2006, 48, dove l'A. evidenzia come, perché l'alternanza possa realizzarsi, sia necessario il riconoscimento «alle minoranze politiche (opposizioni) di un complesso minimo e irriducibile di diritti e di garanzie». A questo proposito, ricorda che altro è (come avviene in Austria) che i regolamenti parlamentari debbano essere adottati con la stessa maggioranza qualificata prevista per la revisione costituzionale, altro che siano disponibili alla maggioranza politica.

⁷ A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p., 3,

che, nel mutato quadro politico-istituzionale, sia indispensabile stabilire il giusto bilanciamento fra i poteri della maggioranza e la funzione dell'opposizione⁸. In particolare, appaiono indispensabili «nuove» disposizioni regolamentari che, da un lato, rafforzino la posizione del Governo in Parlamento, dall'altro, garantiscano all'opposizione (e, in particolare, a quella numericamente più consistente) di esercitare efficacemente e tempestivamente le proprie funzioni di controllo e di iniziativa.

La mancanza di equilibrio nei rapporti maggioranza-opposizione e l'assenza di quella «cultura istituzionale che è il presupposto indispensabile perché le prerogative dell'opposizione vengano rispettate anziché snaturate o vanificate da una maggioranza forte della sua prevalenza numerica»⁹ impongono una revisione delle regole parlamentari (ma, probabilmente, anche di quelle costituzionali) che le renda più adeguate alla dinamica bipolare avviata dalla modifica elettorale del 1993 e confermata dalle ultime consultazioni¹⁰.

Rispetto all'obiettivo ambizioso dichiarato nelle stesse relazioni illustrative delle proposte di modifica regolamentari, nelle righe che seguono ci soffermeremo esclusivamente su quelle proposte che, in qualche modo, dunque, istituzionalizzano il ruolo dell'opposizione, prevedendo l'introduzione di disposizioni volte a garantire presenza e visibilità all'indirizzo politico di quel partito che – pur avendo perso le consultazioni elettorali – ha dimostrato (sulla base dei risultati elettorali) di essere percepito come idoneo al governo del Paese.

⁸ Così, infatti, si legge nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, p. 2 («[...] il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l'attuazione del programma sulla base del quale ha ricevuto il mandato degli elettori [...] Corrispondentemente, all'affermarsi di una democrazia dell'alternanza, non ha fatto riscontro l'introduzione di uno "Statuto dell'Opposizione", idoneo a valorizzarne il ruolo istituzionale»; nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9, p. 2 («Si tratta di rispondere a due esigenze: a) rafforzare la posizione delle minoranze [...]; b) adeguare, del pari, la posizione del governo in Parlamento»); nonché nella relazione illustrativa dell'A.S., XVI leg., Doc. II, n. 13, p. 4 («sia la maggioranza di governo sia l'opposizione [...] dovrebbero avere un comune interesse ad approvare [...] un Regolamento del Senato nel quale i poteri e le funzioni della maggioranza e dell'opposizione siano ben bilanciati ed equilibrati»). In tal senso, l'unica eccezione è rappresentata dalla proposta Idv (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 12), i cui proponenti, nella relazione illustrativa (p. 3), si mostrano critici rispetto alle proposte di modifica dei regolamenti presentate dall'attuale maggioranza e «tese ulteriormente a sbilanciare procedure e tempi di discussione a favore del Governo».

⁹ S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 773. Di «assenza di regole di correttezza istituzionale», quale causa del fallimento del tentativo di edificare uno statuto dell'opposizione, ha parlato A. Buratti, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e società*, 2002, p. 243. Gli Autori richiamano, a titolo esemplificativo, la mancanza di regole che impediscano alla maggioranza di rinviare *sine die* la discussione degli argomenti indicati dall'opposizione, la possibilità di «stravolgere» in Commissione il testo del disegno di legge inserito nell'ordine dei lavori su richiesta dell'opposizione o, anche, l'assenza sistematica del Presidente del Consiglio al *Premier question time*. Su quest'ultimo punto, si rinvia a G. Rivosecchi, *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, p. 810 e ss.

¹⁰ A dire il vero, le riforme regolamentari del 1997 (per la Camera) e le successive del 1999 (per entrambi i rami del Parlamento) hanno introdotto alcuni meccanismi di garanzia per le opposizioni, ma il quadro non è certo soddisfacente. Per una disamina delle principali novelle regolamentari, P. L. Petrillo, *Quale statuto costituzionale per l'opposizione parlamentare?*, in www.federalismi.it (30 giugno 2005).

Detto altrimenti, ci concentreremo esclusivamente sull'“organizzazione” dell'opposizione, intesa come individuazione e momento costitutivo dell'opposizione stessa, del suo “capo” ed (eventualmente) di un governo-ombra¹¹.

3. I contenuti delle proposte: l'opposizione e la sua costituzione

Delle numerose proposte di modifica ad oggi presentate (14 al Senato e 8 alla Camera), cinque contengono disposizioni espressamente volte a riconoscere garanzie e prerogative alle opposizioni e, segnatamente:

- le due proposte “gemelle” presentate dal Pdl: il Doc. II, n. 6 Senato, a firma Gasparri e Quagliariello e il Doc. II, n. 3, Camera a prima firma Cicchitto;
- il Doc. II, n. 9, presentato al Senato da alcuni senatori del Pd (Ceccanti, Inconstante, Morando e Tonini), che pur prendendo ispirazione – fra le altre – dalla proposta avanzata nella scorsa legislatura dall'attuale Vice-Presidente vicario del Pd, Zanda, non rappresenta la proposta “ufficiale” del maggior partito all'opposizione;
- il Doc. II, n. 12, presentato al Senato dall'IdV (a prima firma Belisario);
- e, da ultimo, il Doc. II, n. 13, presentato al Senato dal Pd (a prima firma Zanda)¹².

Se comune è l'intento dal quale le proposte prendono avvio, diverso è anzitutto l'approccio seguito per l'individuazione del “soggetto” da garantire, che non sempre, peraltro, coincide con il «gruppo di minoranza più numeroso»¹³.

La proposta Ceccanti è l'unica a far coincidere *tout court* l'Opposizione con il gruppo numericamente maggiore, fra quelli che non hanno votato la fiducia; secondo questa soluzione, infatti, è lo stesso presidente del «maggior gruppo di minoranza» che – nella seduta successiva a quella in cui il Governo ha ottenuto la fiducia - dichiara al Presidente del Senato la costituzione del Gruppo che egli stesso rappresenta in gruppo di Opposizione¹⁴.

Con riferimento alla “costituzione” dell'opposizione, diversa è la soluzione prospettata dalle due proposte Pdl, le quali prevedono rispettivamente che entro otto giorni dalla votazione della fiducia, il Presidente d'Assemblea convochi i senatori che non hanno votato la fiducia¹⁵ (e i deputati appartenenti ai gruppi e alle componenti politiche del gruppo misto che abbiano dichiarato di non votare la mozione di fiducia¹⁶) per procede-

¹¹ Il presente contributo tralascia gli evidenti elementi di contatto che il tema, più ampio, de “I poteri delle minoranze e lo statuto dell'opposizione” presenta con le proposte regolamentari relative alla programmazione dei lavori, al procedimento legislativo e alla funzione ispettiva, per le quali si rinvia, rispettivamente, ai contributi di E. Griglio, G. Piccirilli e F. Rosa in questo *Fascicolo di Osservatorio sulle fonti*.

¹² Per ragioni di semplicità, per fare riferimento alle proposte di modifica dei Regolamenti utilizzeremo a partire da adesso il nome del primo firmatario.

¹³ Così, A. Manzella, *Opposizione parlamentare (voce)*, cit., p. 3, con riferimento al procedimento di istituzionalizzazione dell'opposizione nel sistema britannico.

¹⁴ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9, art. 1. Il medesimo articolo fa salva la possibilità per gli altri gruppi di minoranza di “federarsi” al Gruppo di Opposizione, previa accettazione della richiesta da parte del Presidente del Gruppo di Opposizione. Distinte, rispetto a questa opposizione «ufficiale», sono le altre minoranze, composte dai «gruppi restanti e dalle minoranze linguistiche che lo richiedano».

¹⁵ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, art. 2.

¹⁶ A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3, art. 15-ter.

re all'elezione del capo dell'opposizione (o del suo vice, se il "capo" è già stato eletto nell'altra Camera). Il capo dell'opposizione, dunque, non rappresenta (soltanto) il «suo» partito, ma - «congiuntamente ai rispettivi Presidenti» - «i Gruppi la maggioranza dei cui deputati (*e senatori*) ha votato per la sua elezione», secondo la comunicazione resa dal capo dell'opposizione stessa.

Il modello utilizzato dal Pdl sembra, dunque, presupporre un preventivo accordo politico sulla scelta del capo e del suo vice (il quale, peraltro, «esercita (*nell'altra Camera*) le funzioni attribuite dal regolamento al capo dell'opposizione»)¹⁷.

Se problematico appare il rapporto fra capo dell'opposizione e vice, non meno incerta risulta la sovrapposizione di competenze che viene a crearsi fra il capo dell'opposizione e i rispettivi presidenti dei gruppi che fanno parte dell'opposizione (ufficiale), i quali continuano ad avere un ruolo di rappresentanza, al pari dei presidenti degli "altri" gruppi di minoranza¹⁸.

Ancora differente è l'approccio della proposta dell'Idv, dove, di fatto, non c'è il riconoscimento di una opposizione, intesa come partito "alternativo" alla maggioranza, ma la sola previsione di un «Coordinamento delle Opposizioni». Ovvero, si legge nella proposta, entro otto giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al governo, il Presidente del Senato convoca i Presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia al governo perché questi diano vita al Coordinamento delle Opposizioni, composto da un presidente e da (almeno) due vice-presidenti e, comunque, in modo che tutti i gruppi di opposizione siano rappresentati. I poteri di impulso e il ruolo di confronto parlamentare, rispetto al governo ed alla maggioranza, spetta in questo caso a questo organismo, che gode, infatti, di pari diritto di intervento rispetto al Presidente del Consiglio dei ministri e al governo.¹⁹

¹⁷ Sul punto, ampiamente, A. Pertici, *Il Parlamento fra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008, il quale evidenzia, da un lato, la difficoltà di stabilire chi elegge il capo e chi il vice, dall'altro, la questione dei rapporti che intercorrono tra i due, dal momento che il "vice" non è «in alcun modo vincolato» alle direttive del Capo dell'opposizione. In proposito non è mancato in dottrina chi (A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008) ha ricordato che «la vigente legge elettorale non preclude che tra Camera e Senato vi siano maggioranze (e quindi, anche opposizioni) diverse o, che vi sia la stessa maggioranza, ma la maggiore minoranza sia costituita da due partiti o coalizioni (e, quindi, gruppi) diversi nei due rami del Parlamento». Secondo altra parte della dottrina (S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in *forumcostituzionale*, 13 ottobre 2008), inoltre, la scelta dell'elezione del Capo dell'Opposizione da parte dei soli deputati «non solo eviterebbe i rischi di sdoppiamento che una simile figura, per sua natura, non tollera ma contribuirebbe ad anticipare per via politica la riforma costituzionale che vorrebbe la Camera unica titolare del rapporto fiduciario».

¹⁸ Sui problemi di coordinamento che potrebbero sorgere fra il capo dell'opposizione e i presidenti dei gruppi (che fanno parte dell'opposizione), F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti*, 31 ottobre 2008, laddove si mette in evidenza che «i due incarichi non sono fungibili, essendo il primo chiamato a rappresentare l'opposizione (ufficiale) nella contrapposizione con il Governo (...) e i secondi tenuti a rappresentare i gruppi e ad organizzare l'attività parlamentare» e che, comunque, «rappresentano due principi organizzativi dell'attività parlamentare non del tutto coincidenti».

¹⁹ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6, art. 3. La debolezza della soluzione adottata è evidente se si pensa che al «Coordinamento delle Opposizioni» non spetta nessun tipo di risorsa finanziaria o strumentale aggiuntiva rispetto a quella che spetta comunque ai gruppi di minoranza, in ossequio al principio proporzionale rispetto alla consistenza dei gruppi stessi (art. 4 della proposta).

A riprova dell'assenza di un quadro condiviso rispetto all'idea ed alla "istituzionalizzazione" della funzione oppositoria, la proposta Zanda – discostandosi non solo dalle proposte Pdl, ma anche dalle altre due proposte presentate dall'attuale opposizione²⁰ – si limita a riconoscere un ruolo peculiare al Presidente del gruppo parlamentare tra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo, a condizione che questo abbia una consistenza numerica almeno pari ad un quarto del Senato.

4. *Segue: il Governo-ombra*

Non meno problematica appare la questione se guardiamo all'altro istituto che alcune delle proposte prevedono, ossia il «Governo-ombra»²¹ (o «Consiglio dell'Opposizione»²²). Riguardo a questo aspetto, al di là della differenza terminologica, le proposte prevedono come modalità di costituzione la (semplice) comunicazione al Presidente d'Assemblea da parte del capo dell'opposizione²³, mentre però la proposta Pdl specifica che vanno comunicati anche i nomi dei componenti del Governo-ombra eletti nell'altro ramo del Parlamento, nella proposta Ceccanti questo aspetto non viene chiarito²⁴.

In entrambi i casi è, comunque, evidente che - a Costituzione invariata - il confronto «diretto», che in Gran Bretagna caratterizza - anche nella disposizione in Aula - il rapporto fra i ministri-ombra e i membri del Governo, non potrà avvenire. L'esperienza avviata oggi dal Pd dimostra, peraltro, l'impossibilità "fisica" di un ministro-ombra di partecipare a dibattiti politici, di sua competenza, ma che si svolgono nel ramo del Parlamento diverso da quello di cui è componente²⁵.

²⁰ Peraltro, ulteriormente diversa sembra la bozza di proposta Pd alla Camera – ad oggi non ancora depositata - dove per il maggior partito di opposizione non vi è nessun tipo di riconoscimento formale. Dunque, mentre, nella relazione di accompagnamento della proposta Ceccanti (p. 2) si legge che «la riforma che è necessario porre in essere deve essere approntata a maggior ragione senza tentennamenti proprio perché consapevoli che essa nasce *ex facto e da esso trae la sua forza*», nella proposta Zanda e nella bozza Pd Camera non si fa alcun cenno ad istituti quali quelli del «Governo-ombra».

²¹ Così denominato nelle due proposte di modifiche regolamentari del Pdl (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6 e A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3).

²² Come definito nella proposta Ceccanti e altri (A.S., XVI leg., Doc. II, n. 9)

²³ Ovvero da parte del Portavoce, nella proposta Ceccanti.

²⁴ La "composizione" del Governo-ombra è probabilmente la questione che più chiaramente lascia trasparire i problemi legati al bicameralismo perfetto e l'impossibilità di parametrare i testi delle proposte sulle soluzioni organizzative previste dal modello britannico (al quale i testi di modifica regolamentare si riferiscono in modo esplicito). Sul tema, in dottrina, da ultimo, G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (19 dicembre 2008), a parere del quale «(...) congegnare un sistema dei rapporti governo-opposizione che veda una *contemporanea parallela presenza* di due nuclei organizzativi della opposizione» significa che «il governo avrebbe di fonte a sé due nuclei di interlocutori entrambi rivestenti il ruolo di opposizione ufficiale». Dunque, «in un sistema a regime costituzionale invariato con le due assemblee con attribuzioni parallele e convergenti, è chiaro che se vogliamo istituzionalizzare l'opposizione, dobbiamo escogitare dei meccanismi di non semplice collegamento, ma di forte coordinamento».

²⁵ Il Governo-ombra costituito dal Pd, peraltro, è composto da alcuni ministri che non sono parlamentari e che, dunque, non possono in nessun caso partecipare ai lavori parlamentari (è il caso di Vincenzo Cerami, Sergio Chiamparino e Beatrice Magnolfi).

Tuttavia, se per ovviare temporaneamente a questi problemi si potrebbe provare ad «utilizzare al massimo le sedi congiunte tra Commissioni omologhe» delle due Camere²⁶, è ovvio che una soluzione di questo tipo non è adeguata a “coprire” tutti i lavori parlamentari e, dunque, forse l’unico modo per permettere ad un componente del governo-ombra di partecipare a tutti i lavori parlamentari è quello di introdurre dei «sottosegretari-ombra»²⁷, con l’evidente ulteriore “sdoppiamento” di ruoli che questo comporta.

5. Alcune questioni controverse

Sebbene, dunque, dal punto di vista della «compatibilità costituzionale», la previsione per via regolamentare di una opposizione “ufficiale” non sembra porre problemi²⁸, piuttosto l’impressione è che la (sola) riforma dei Regolamenti non sia sufficiente a garantire e rafforzare i poteri della minoranza.

La sintetica ricostruzione appena fatta lascia chiaramente trasparire le difficoltà – sottese a ciascuna delle proposte di modifica citate – legate, da un canto, al bicameralismo

²⁶ Questa la soluzione avanzata dal senatore Ceccanti durante il dibattito che si è svolto al Senato in occasione della fiducia al Governo Berlusconi (XVI legislatura, resoconto stenografico, 14 maggio 2008). Tale soluzione è stata definita, in dottrina, “intelligente”, ma “chiaramente insufficiente”, perché «non può estendersi, evidentemente, ai grandi dibattiti politici in Aula, non comprende le fasi deliberative del lavoro in Commissione, dipende comunque dal beneplacito della maggioranza» (F. Bassanini, *Postilla*, a A. Natalini, *Le linee dell’ombra. Brevi note sul Governo-Ombra*, in *Astrid Rassegna*, n. 71, 2008).

²⁷ In questo senso, A. Pertici, *Il Parlamento fra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit.

²⁸ G. de Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari*, cit., il quale scrive sul punto che «le modifiche regolamentari non farebbero che prendere atto di quelli che sono mutamenti già intervenuti della forma di governo e che tali mutamenti sono compatibili col quadro costituzionale di riferimento». Differente il caso francese, dove si ricorderà che il *Conseil constitutionnel*, con la sentenza n. 2006/573 DC, ha giudicato contrarie a Costituzione (*ex art. 61.1*) le modifiche approvate, il 7 giugno 2006, al regolamento dell’Assemblea nazionale e dirette ad introdurre le nozioni di «maggioranza» e di «opposizione». Ad avviso del *Conseil*, infatti, le modifiche introdotte erano incostituzionali, perché lesive della libertà di azione politica dei gruppi e dei partiti e della parità di trattamento dei gruppi. Sul punto, S. Curreri, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell’opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, 185 e ss., dove l’A., oltre a muovere una serie di critiche alla decisione, evidenzia come la tesi del necessario riconoscimento in Costituzione dei concetti di maggioranza e opposizione non trova nessun riscontro a livello comparato. Peraltro, argomenta l’A., «tali nozioni sono già presenti nel diritto positivo francese riguardo alla ripartizione dei tempi di partiti e candidati nelle trasmissioni radiotelevisive» e «la funzione oppositoria è formalmente riconosciuta in Costituzione dopo la riforma del 1974 che ha introdotto il ricorso preventivo al *Conseil* da parte di sessanta deputati o senatori». Dando seguito alla sentenza del 2006, la *Loi constitutionnelle n. 2008-724 de modernisation des institutions de la Ve République*, approvata il 23 luglio del 2008, ha – fra le altre cose – inserito in Costituzione un riconoscimento diretto dell’opposizione (oltre che degli altri gruppi di minoranza). Per il ruolo e le funzioni attribuite dalla novellata Costituzione all’opposizione, rinviamo a S. Ceccanti-M. Rubechi, *Un assetto (ancora più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell’opposizione*, in corso di pubblicazione in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato, Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Torino, 2009, adesso disponibile on-line sul sito www.libertaequale.com; nonché, F. Fabbrini, *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della V Repubblica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 settembre 2008.

perfetto²⁹ e, dall'altro, ad un bipartitismo non ancora compiuto e completo. Dove previsto, il capo dell'opposizione – figura che non si presta senz'altro a “sdoppiamenti” – è “costretto” a condividere il suo ruolo con, almeno, un “vice” (che possa interloquire con il Presidente del Consiglio nel ramo del Parlamento nel quale il primo non ha accesso) o, addirittura, con tanti quanti (“vice”) ne sono necessari a lasciar spazio ai partiti “federati”. E analogo problema si pone con riguardo ai ministri-ombra, i quali dovranno rinunciare a partecipare ai dibattiti che si svolgono nel ramo del Parlamento diverso da quello di loro appartenenza.

Inoltre, mentre si prevede di introdurre lo statuto dell'opposizione e di istituzionalizzare il governo-ombra, continuano a mancare adeguati istituti di garanzia: il potere delle minoranze di ricorrere alla Corte costituzionale per le verifiche di costituzionalità; la verifica dei poteri affidata ad un soggetto “esterno” alle Camere, il potere della Corte costituzionale di controllare l'osservanza dei regolamenti interni. Ecco perché, nell'attuale contesto politico-istituzionale, le prerogative apprestate a garanzia dell'opposizione finiscono per apparire «perline di vetro e pennacchi di piume»³⁰.

²⁹ Se è vero, infatti, che anche in Gran Bretagna esiste un *leader* dell'Opposizione e un'articolazione del Governo-ombra anche nella Camera dei Pari (F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit.) è pur vero però che diversi sono il ruolo e i poteri che le due Camere esercitano nei due Paesi e diversi, dunque, i problemi che presenta il nostro sistema bicamerale perfetto, in cui entrambe le Camere intrattengono un rapporto fiduciario con il Governo.

³⁰ A. Manzella, *La crisi e il Parlamento*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 2008, p. 26, con esplicito riferimento alla previsione nelle proposte di modifica dei Regolamenti di «Statuto dell'Opposizione, (...) Capo e Ministri dell'Opposizione (tutto con la maiuscola), comitati paritetici, una diretta televisiva al mese ...».

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NELLE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI PRESENTATE NELLA XVI LEGISLATURA

di GIOVANNI PICCIRILLI*

SOMMARIO: 1. L'assenza di una idea comune sulla riforma del procedimento legislativo – 2. I punti in comune tra le proposte presentate: la strumentalità della riforma e la “insofferenza” verso il bicameralismo perfetto – 3. I tratti caratterizzanti delle proposte di riscrittura organica del procedimento (a. Le proposte “gemelle” di maggioranza; b. La proposta dell'Italia dei valori al Senato) – 4. I nodi irrisolti.

1. *L'assenza di una idea comune sulla riforma del procedimento legislativo.*

Le ultime legislature hanno segnato un punto di svolta decisivo per le sorti del procedimento legislativo. Il punto di partenza è sicuramente costituito dalla XIII legislatura, caratterizzata dall'ampio intervento riformatore delle procedure e dal primo adeguamento della dialettica parlamentare al nuovo assetto maggioritario; nel quinquennio successivo si è poi assistiti ad un progressivo consolidamento delle innovazioni apportate, anche attraverso una serie di consuetudini e di svolte interpretative da parte dei Presidenti, che sono andate disegnando un “diritto parlamentare vivente” spesso non sempre aderente alle norme scritte nei regolamenti. Di seguito, la XV legislatura, in particolare presso il Senato, ha visto realizzarsi nella pratica non pochi “casi di scuola”, sottoponendo le regole dell'*iter legis* ad una tensione estrema.

Il precipitato di queste esperienze è rinvenibile in modo abbastanza evidente nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari che sono state presentate in apertura della XVI legislatura, ancorché, da un esame complessivo delle proposte, non sembri emergere una matrice unitaria nelle loro finalità, in modo da ricostruire una idea comune sull'obiettivo da raggiungere nel completamento della riforma del procedimento legislativo. Infatti, le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura che intervengono in questo campo sono caratterizzate da una estrema eterogeneità, sia per quanto riguarda gli ambiti e la portata dell'intervento individuati, sia per ciò che concerne gli specifici contenuti delle modifiche proposte: in alcune si propone una sistematica (radicale) riscrittura delle regole del procedimento, in altre invece si individuano specifici ambiti di intervento. Nella prima categoria si collocano le due proposte “gemelle” del Popolo della libertà¹, nonché la proposta presentata al Senato dall'Italia dei valori² (che pure, tra loro, seguono approcci assolutamente non coincidenti); nella seconda, tra le altre, è opportuno citare quella presentata dal sen. Pastore (Pdl)³, che si occupa di interventi tesi più che altro alla “manutenzione” regolamentare. Infine, una sorta di “via di mezzo” è costituita dalla proposta elaborata nell'ambito del

* Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova.

¹ A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3; A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6.

² A.S., XVI leg., Doc. II, n. 12.

³ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 8.

gruppo parlamentare del Partito democratico al Senato: è infatti una proposta assai corposa ed articolata, che incide su molti punti nevralgici del regolamento, ma a riguardo del procedimento legislativo si limita a “ritocchi” di importanza relativa, tesi soprattutto a codificare alcune prassi sviluppatesi negli ultimi anni.

Incidentalmente, occorre ricordare che nessuna delle due Giunte per il regolamento ha iniziato l’esame delle proposte, per cui è ovvio che i contenuti di una riforma possibile siano ancora lungi dal “maturare”.

Si è scelto di limitare il campo dell’analisi alle proposte di modifica dei regolamenti che incidono sulla fase costitutiva del procedimento legislativo, sia perché le proposte di modifica concernenti l’iniziativa legislativa e la fase istruttoria possono essere considerate “marginali” – in quanto politicamente “isolate” (trattandosi di iniziative personali o quasi⁴) o relativamente poco incisive⁵ o, ancora, estremamente settoriali⁶ –, sia perché è sulla discussione in Assemblea che si concentrano le novità più rilevanti ed i nodi politicamente più controversi. Ciononostante, l’oggetto rimane amplissimo, comprendendo le disposizioni concernenti l’ammissibilità delle proposte emendative, l’ordine di votazione in Assemblea, il rapporto tra lavoro in Commissione e lavoro in Assemblea.

2. *I punti in comune tra le proposte presentate: la strumentalità della riforma e l’“insofferenza” verso il bicameralismo perfetto.*

Pur nella richiamata differenziazione tra le proposte, sembrano potersi cogliere due dati trasversali, comuni a gran parte dei testi presentati.

Per un primo profilo, si deve segnalare che molte delle modifiche proposte sembrano essere state redatte più per rispondere a bisogni della contingenza, ossia alle specifiche esigenze della singola forza politica presenti al momento attuale, che a questioni sistemiche di lungo periodo. Non a caso, la proposta al Senato dell’Italia dei valori sembra pensata da un’opposizione che “ambisce” a rimanere tale per sempre (e, per altro, in un quadro in cui sia necessario un “coordinamento delle opposizioni”, al plurale!): già nella relazione si parte con l’affermazione che “la funzione tipica del Parlamento, cioè quella legislativa, è di fatto ipotecata dall’Esecutivo”⁷, e si procede perciò ad una limitazione (!) dei suoi poteri nel procedimento di decisione. Al contrario, le due proposte Pdl sembrano avanzate da una maggioranza preoccupata innanzitutto di garantire e perpetuare se stessa e pensate come un rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento, non senza qualche artificio machiavellico (come ad esempio “costringere” l’opposizione a forme di organizzazione di certo problematiche nell’attuale contesto politico)⁸.

Per un secondo profilo, più attinente al merito delle modifiche proposte alla disciplina del procedimento legislativo, sembra evidenziarsi una sostanziale “insofferenza” nei

⁴ Così, l’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 2, della sen. Negri, con cui si intende dare un seguito certo alle proposte di legge d’iniziativa popolare (nonché dei Consigli regionali).

⁵ V., L’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 10, dei senn. Poretti ed altri sulla pubblicità dei lavori nelle Commissioni.

⁶ V., ad esempio, l’A.C., XVI leg., Doc. II, n. 4, dei deputati Enzo Carra e Pezzotta, che istituisce una Commissione speciale per il riordino delle telecomunicazioni e delle tecnologie audiovisive, alla quale viene affidata parte delle competenze della IX Commissione.

⁷ Così a p. 2 della relazione illustrativa.

⁸ Sul punto, si rinvia al contributo di G. Perniciaro, in questo fascicolo dell’Osservatorio.

confronti del bicameralismo perfetto, che finisce con il riverberarsi nella prospettiva di una quasi piena omogeneizzazione procedurale tra le due Camere. Tale “insofferenza” verso il bicameralismo perfetto è esplicita nella relazione della proposta Idv-Senato⁹, mentre è più strisciante nel parallelismo quasi assoluto tra i procedimenti proposti nelle due Camere nelle proposte Pdl.

Più specificamente, guardando sia al numero delle proposte di modifica presentate che al loro contenuto, sembra esistere una tendenza generale di “schiacciamento” verso la logica e gli istituti propri del regolamento della Camera, cancellando alcune specificità ora presenti – o inserendone altre assenti – in quello del Senato (es.: computo del voto degli astenuti¹⁰; possibilità per il Presidente di intervenire significativamente a modificare l’ordine delle votazioni; segnalazione degli emendamenti da porre comunque in votazione, nonché istituzione del Comitato per la legislazione¹¹; soppressione della possibilità per otto senatori di presentare emendamenti in corso di seduta).

Le ragioni di questo secondo dato tendenziale non appaiono di agevole individuazione: non è chiaro se ciò discenda da fattori “oggettivi” (la differenza nel procedimento di modifica regolamentare, che al Senato vede un ruolo meno forte – e dunque, conservatore – della Giunta, una supposta maggiore “modernità” del regolamento Camera, o perché è al Senato che si sono verificate le maggiori tensioni nel procedimento legislativo nell’esperienza recente), o forse da fattori “soggettivi” (ad esempio, dal sostanzioso “travaso” di parlamentari che si è avuto dalla Camera al Senato nell’ultima legislatura – fenomeno che ha coinvolto anche, ad esempio, il Presidente del più numeroso gruppo del Senato – o, ancora, la presenza di un Ministro per i rapporti per il Parlamento con un lungo percorso personale da Capogruppo alla Camera). In ogni caso, la tendenza è netta e potrebbe essere interpretata anche come un tentativo di supplire mediante una riforma regolamentare a ciò che, nelle ultime tre legislature, non è riuscito per la via della riforma costituzionale.

3. *I tratti caratterizzanti delle proposte di riscrittura organica del procedimento*

Preliminarmente all’illustrazione dei contenuti delle proposte, è opportuno segnalare un dato di natura empirica, ma di estrema rilevanza al fine di comprendere l’evoluzione della riflessione politica seguita alla elaborazione dei diversi testi: le proposte di maggioranza sono state presentate poche settimane dopo l’inizio della legislatura e sin da subito hanno suscitato un ampio dibattito sulle prospettive di riforma dei regolamenti¹². Le altre proposte sono state elaborate in seguito come “risposte” all’iniziativa della maggioranza, ancorché nelle relazioni illustrative si operi un tentativo di conferire loro

⁹ Si legge infatti a p. 2 della relazione illustrativa: “naturalmente, sullo sfondo vi è la grande questione costituzionale ancora irrisolta: ha senso il nostro bicameralismo perfetto? A che serve avere due Camere identiche?”.

¹⁰ In questo senso, sia l’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 4, dei senn. Ceccanti ed altri, sia la proposta dell’Idv.

¹¹ L’introduzione dell’istituto della segnalazione degli emendamenti e del Comitato per la legislazione è presente in A.S., XVI leg., Doc. II, n. 13 dei senn. Zanda e altri.

¹² Si v., sul punto, il primo commento di A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008.

un certo grado di autonomia nell'ambito più generale del ripensamento all'assetto della forma di governo parlamentare¹³.

Nell'impossibilità di analizzare compiutamente tutte le proposte presentate, è sembrato opportuno riassumere, in sintesi, i tratti salienti dei testi maggiormente strutturati, utilizzando la loro traccia anche per ulteriori riferimenti alle altre proposte concorrenti.

a. Le proposte "gemelle" di maggioranza.

Le due proposte presentate dal Popolo della libertà, identiche nei contenuti e nelle finalità perseguite, intendono apportare una sistematica riscrittura del procedimento legislativo, intervenendo in più punti dell'*iter* di approvazione della legge.

Il dato che sembra rivestire maggiore rilevanza rispetto al quadro attuale è una modifica "chirurgica" dell'ordine di votazione delle proposte emendative in Assemblea: in parziale analogia con quanto avviene nell'ordinamento francese¹⁴, si propone – per i provvedimenti ritenuti prioritari dal Governo, nonché per una serie di altri disegni di legge¹⁵ – che sia "sospeso" il normale ordine di votazione descritto agli artt. 87, comma 3, reg. Cam., e 102, comma 2, reg. Sen., ponendo per prima in votazione la proposta del Governo¹⁶.

¹³ V., ancora, la proposta Belisario ed altri, che appunto inizia con questa affermazione: "La presente proposta di modifica al Regolamento del Senato [avanzata] dal Gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori non può considerarsi una mera «risposta» a quelle già all'esame della Giunta per il Regolamento. Essa rappresenta, piuttosto, una riforma organica – a Costituzione vigente – del Senato della Repubblica, nell'ambito del sistema e della forma parlamentare italiana". Anche la proposta Zanda e altri inizia con un tenore analogo: "L'alto numero di proposte di modifica del Regolamento del Senato sinora presentate nella sola XVI legislatura dal centrodestra e dal centrosinistra, assieme alla varietà del loro contenuto, sono un segno chiaro di quanto occorra ancora lavorare per giungere ad una proposta comune, largamente condivisa, come dev'essere per uno strumento che detta le principali regole del gioco quale è, appunto, il regolamento parlamentare".

¹⁴ Il riferimento all'ordinamento francese ha ad oggetto il meccanismo di cui all'art. 44, comma 3, della Costituzione del 1958, ossia il cd. *vote bloqué*. Sul punto, v. A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 2711 s.

¹⁵ Oltre ai disegni di legge ritenuti prioritari dal Governo, il meccanismo opera per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché per i disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica.

¹⁶ La modifica avverrebbe attraverso un'aggiunta di due commi al termine dell'art. 85 reg. Cam. (al Senato con l'aggiunta di commi 6-bis e 6-ter all'art. 102). È forse opportuno riportare il testo dei due commi, specularmente tra i due rami del Parlamento: "Nel corso dell'esame dei disegni di legge prioritari [...], dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, il rappresentante del Governo può chiedere che sia posto per primo in votazione un articolo o un emendamento sul quale abbia espresso parere favorevole. In caso di approvazione da parte dell'Assemblea, si intendono decaduti gli emendamenti e subemendamenti ad essi riferiti. In caso di voto contrario dell'Assemblea le votazioni riprendono secondo l'ordine consueto previsto dal Regolamento. Le stesse disposizioni si applicano anche con riferimento agli articoli aggiuntivi. In caso di approvazione, si intendono decaduti i relativi subemendamenti. Ove siano presentati più articoli aggiuntivi, il Governo, fatta salva la facoltà di cui ai periodi precedenti, può chiedere che l'Assemblea si pronunci preliminarmente con un'unica votazione sulla loro reiezione. In caso di voto favorevole si intendono respinti tutti gli articoli aggiuntivi e i relativi subemendamenti. In caso di voto contrario, le votazioni riprendono secondo l'ordine consueto previsto dal Regolamento. Nei casi di cui al precedente comma [...], il Capo dell'Opposizione ha facoltà di presentare un emendamento o un articolo aggiuntivo alternativo rispetto a quello sul quale il Governo ha chiesto la votazione prioritaria, che è discusso congiuntamente al medesimo e posto in votazione immediatamente dopo, in caso di reiezione da parte dell'Assemblea del

Questa innovazione, che è sicuramente la più caratterizzante dell'idea di riforma del procedimento legislativo contenuta nella proposta, deve essere analizzata con molta attenzione: la priorità di votazione concessa alle proposte fatte proprie dal Governo è presente nell'ordinamento parlamentare italiano in soli due casi, costituiti dal voto sulle risoluzioni di approvazione del DPEF (che, per altro, non sono disegni di legge, ma atti di indirizzo, dunque di elaborazione parlamentare e non governativa) e dall'oggetto su cui è stata posta la questione di fiducia, per la quale la priorità di votazione si è affermata in modo a dir poco forzoso nella I legislatura repubblicana¹⁷. Per altro, l'ordine di votazione delle proposte emendative fondate sul loro specifico contenuto dispositivo costituisce uno dei capisaldi della razionalità posta alla base del procedimento legislativo, discendente dall'analisi avanzata per primo da Jeremy Bentham¹⁸, ed è presente in numerosi Paesi in cui vige una forma di governo parlamentare¹⁹. La sua immediata conseguenza è la necessità di pronunciarsi potenzialmente su tutte le alternative presenti²⁰: prima di

testo sul quale il Governo ha chiesto la votazione prioritaria. Il Presidente della Camera fissa un termine per consentire la presentazione dell'emendamento o dell'articolo aggiuntivo alternativo, eventualmente sospendendo brevemente la seduta.” L'esempio di una logica diametralmente inversa è presente nella proposta di modifica del regolamento del Senato avanzata dal Pd (DOC. II, n. 13), ove si richiede per l'iter del ddl di bilancio e del ddl finanziaria che vengano comunque poste in votazione per ultime le proposte emendative del relatore o del Governo.

¹⁷ Sul modo con cui sono state riconosciute alla posizione della questione di fiducia conseguenze procedurali, tra cui, la priorità concessa all'oggetto di votazione, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 218 s., nonché, criticamente, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma, 2007, p. 84 s.

¹⁸ J. BENTHAM, *Parliamentary practice*, trad. it. *La tattica parlamentare*, Torino, 1848, ora in *Biblioteca di Scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, a cura di A. Brunialti, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, spec. p. 808 s.

¹⁹ Questo sistema è applicato, com'è noto, in Italia nel procedimento legislativo (artt. 87, comma 3, reg. Cam. e 102, comma 2, reg. Sen.), nonché, analogicamente, per l'esame dei principi e criteri direttivi nel corso della discussione delle proposte della Giunta per il regolamento per la modifica del regolamento della Camera (v. A.C., XIII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., 24 luglio 1997, p. 3 s.). Sul piano comparato è possibile rinvenire l'applicazione dello stesso principio nel Regno Unito (cfr. T. ERSKINE MAY, *Treatise of Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23 ed., London, 2004, p. 345, salva la possibilità per il Presidente di Assemblea di individuare ulteriori metodi di votazione); Portogallo (art. 154 reg. Assemblea della Repubblica); nonché, tendenzialmente e salvo il caso di “emendamenti di compromesso”, al Parlamento europeo (art. 155, comma 2, reg. PE: “Se due o più emendamenti che si escludono a vicenda concernono la stessa parte di testo, quello che si allontana di più dal testo di base ha la precedenza e deve essere posto in votazione per primo. La sua approvazione determina la reiezione degli altri emendamenti. Se esso è respinto, è posto in votazione l'emendamento che viene così ad avere la precedenza e così di seguito per ognuno degli emendamenti successivi. In caso di dubbio sulla precedenza, il Presidente decide”). Inoltre, v. in Francia, limitatamente alla concorrenza tra proposte presentate dai singoli parlamentari l'art. 100, comma 4, reg. Assemblea nazionale (salva la priorità concessa alle proposte governative o della Commissione).

²⁰ Cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 4 ed., Milano, 1991, p. 153: “il principio fondamentale è quello di consentire, di norma, la votazione del maggior numero possibile di emendamenti”. Nello stesso senso, R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997, p. 257; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, 2003, p. 334; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto Parlamentare*, 2 ed., Torino, 2005, p. 186; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2 ed., Milano, 2005, p. 279; S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi*, in *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura dello stesso A., Napoli, 2006, p. 543.

giungere alla decisione finale sarà necessario rigettare – almeno implicitamente – tutte le ipotesi alternative.

Ad una attenta riflessione, un ordine di votazione così strutturato sembra essere finalizzato a garantire che nell'ambito del processo decisionale (in questo caso, del procedimento legislativo) le diverse proposte vengano a collocarsi su uno stesso grado di importanza, senza che vi sia una preferenza per l'una o per l'altra, e dunque a prescindere dalle preferenze che intorno ad esse si aggregano. La parificazione tra le proposte, dunque, finisce per costituire una parificazione tra i proponenti e, di converso, uno squilibrio determinato dalla priorità concessa ad una delle opzioni concorrenti segnala il sovvertimento dell'equilibrio tra i soggetti del procedimento. In altre parole, concedere priorità alla proposta governativa nel procedimento legislativo sembrerebbe di non semplice ed immediata trasposizione nel sistema parlamentare delineato nella Costituzione italiana del 1948, a meno di non considerare l'art. 70 Cost. – ove si dispone che sono le Camere a esercitare la funzione legislativa – in senso meramente formale e non anche sostanziale²¹.

Un ulteriore elemento innovativo, almeno dal punto di vista del principio, riguarda l'esame delle proposte inserita nel calendario dei lavori su richiesta del Capo dell'Opposizione (ovvero di uno dei Gruppi di minoranza). Per questi progetti di legge sono previsti alcuni meccanismi di "tutela" del testo iniziale, limitando i poteri di modifica del testo da parte della Commissione in sede di esame referente: essi, infatti, non possono essere abbinati con proposte di legge di contenuto analogo (ma di diversa provenienza). Inoltre, per ciò che più rileva, gli emendamenti fatti propri dalla Commissione senza il consenso del primo firmatario non si immettono automaticamente nel testo, ma sono ripresentati in Assemblea come emendamenti della Commissione²² (analogamente a quanto avviene già ora, solo al Senato, per i disegni di legge di conversione di decreti-legge). Tuttavia questa innovazione, seppure all'apparenza "accattivante" per le opposizioni, potrebbe rivelarsi con risvolti assai scarsi sul piano pratico. Infatti, si consegnerebbe all'Assemblea un testo-base per la discussione manifestamente "debole", attorno al quale si manifesta un consenso soltanto minoritario, e dunque non ne rimarrebbe in alcun modo pregiudicata la potestà emendativa dell'Assemblea²³.

Passando ad altri profili, nelle proposte presentate dal Pdl sono presenti elementi di sicuro interesse, quali una forte limitazione degli emendamenti presentati in corso di seduta (sono ammissibili solo quelli "strettamente" attinenti all'oggetto della discussione, in analogia con quanto previsto dall'art. 96-bis reg. Cam. per gli emendamenti ai ddl di

²¹ In senso per alcuni verso analogo a quello prospettato nel testo v. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008: "Nel sistema costituzionale italiano, però, è difficile considerare un siffatto sistema di voto, privo di limiti applicativi, ma rimesso alla semplice discrezionalità (arbitrarietà?) del Governo, qualcosa di molto diverso dalla istituzionalizzazione di una vera e propria questione di fiducia, con tutte le pesantissime conseguenze sulle prerogative e sul ruolo del Parlamento, sui rapporti tra maggioranza e Governo, sulla funzione dell'opposizione e delle altre minoranze, nonché sulle attribuzioni dei singoli parlamentari: in una parola, sulla forma di governo e, forse, anche su quella dello Stato".

²² V. gli artt. 79, comma 16, reg. Cam. e 43, comma 7-bis reg. Sen., come modificati.

²³ Per un altro profilo, S. CURRELLI, *Le riforme regolamentari possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2008, dubita della costituzionalità di tale impostazione del procedimento in Commissione, in quanto "in assenza di una revisione in tal senso dell'art. 72 Cost., si tratta di una soluzione [che] incide sul potere di esame e di modifica che lo stesso articolo garantisce alle commissioni".

conversione²⁴); infine, vi sono anche opere di “manutenzione” regolamentare, tese alla soppressione di norme ormai obsolete o che comunque non hanno mai trovato applicazione (rispettivamente, gli artt. 44 e 85, comma 4, reg. Cam. A proposito della chiusura della discussione, istituto ormai superato dal ricorso sistematico al contingentamento dei tempi, nonché il controverso art. 24, comma 12, reg. Cam., mediante cui si intendeva inserire meccanismi di limitazione dello stesso contingentamento dei tempi, ma che non hanno mai trovato applicazione²⁵).

b. La proposta dell'Italia dei valori al Senato.

Per quanto riguarda la proposta di modifica del regolamento del Senato presentata dall'Idv, si può registrare sicuramente un aspetto molto positivo che invece risulta assente nelle altre proposte, ossia quello di una forte razionalizzazione del numero e delle competenze delle Commissioni, anche in ragione del nuovo Titolo V della Costituzione²⁶. Inoltre, si può certo accogliere con favore la previsione di giungere finalmente all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, già prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma mai realizzata nei fatti.

L'aspetto che appare invece più problematico nell'ambito delle modifiche proposte è invece uno dei tratti caratterizzanti, ossia quello di modificare il regime delle assegnazioni dei progetti di legge, prevedendo che la sede redigente divenga la sede “normale” per l'esame dei progetti di legge (lasciando l'*iter* in sede referente solo per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione). L'esame in Assemblea sarebbe dunque limitato al solo voto sugli articoli e per il voto finale, nonché, su richiesta, e forse con qualche irragionevolezza, anche prima dell'esame in Commissione per una sorta di “presa in considerazione” con indicazione dei “criteri informativi” cui la Commissione dovrà attenersi.

²⁴ La proposta Pd-Senato invece – se consentito, in senso alquanto anomalo – prevede che la Commissione non possa presentare emendamenti in corso di seduta.

²⁵ Di particolare interesse è l'ultimo periodo del comma, ove si prevedeva l'esclusione dal contingentamento dei tempi, nella loro prima calendarizzazione, per i disegni di legge riguardanti “questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione”. Come detto, questa limitazione non ha mai trovato applicazione, ed è stata esclusa finanche in procedimenti che, all'apparenza avrebbero sicuramente potuto rientrare in tali categorie, come la riforma elettorale del 2005 o, addirittura, il provvedimento in materia di sospensione del procedimento penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (cd. Iodo Alfano). Sulla completa disapplicazione della disposizione v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2008, p. 43, il quale segnala “l'interpretazione assai restrittiva e, ad oggi, la mancata applicazione, nonostante numerose richieste formulate in tal senso dai gruppi di opposizione, della clausola generale relativa alle questioni di «eccezionale rilevanza politica, sociale o economica»”. Invero, il Presidente della Camera aveva fissato determinate modalità per l'accesso a tale richiesta (v. A.C., XIII leg., res. sten. 3 marzo 1999, p. 35), ma che poi non sono state ritenute mai soddisfatte. Sul punto v. *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 911 s., spec. 930 s. Conferma la mancata applicazione della norma in esame anche l'intervento del Presidente della Camera in A.C., XVI leg., res. sten. 8 luglio 2008, p. 36 s., spec. p. 40.

²⁶ V. l'art. 7 della proposta, sostitutivo dell'art. 22 reg. Sen.

Se, per un verso, è certo apprezzabile l'intenzione di valorizzare il lavoro della Commissione, non si può non notare come il tentativo di "resuscitare" la sede redigente dopo anni (se non decenni) di attività pressoché inesistente²⁷, appare quantomeno velleitario. Per un altro profilo, infine, una simile modifica potrebbe prestarsi a non pochi dubbi di costituzionalità, confinando la fase referente (considerata ordinaria all'art. 72 Cost.) come una sorta di disciplina di eccezione.

4. *I nodi irrisolti*

In conclusione, è opportuno segnalare alcuni nodi problematici che sono stati (quasi) del tutto ignorati nel complesso delle riforme proposte, ma che investono gli argomenti forse più controversi ed urgenti nell'ambito del procedimento legislativo.

Innanzitutto, appare non poco discutibile che la limitazione dell'emendabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti legge – aspetto che ha richiamato l'attenzione delle stesse Giunte per il regolamento nelle passate legislature²⁸ – sia presente solo nella proposta Pastore, e non anche nella proposta del Popolo della libertà, né addirittura in quelle del Partito democratico o dell'Italia dei valori (se non, in quest'ultimo caso, limitatamente alla fase della discussione in Assemblea²⁹).

In secondo luogo, le proposte di modifica presentate non sembrano costituire un sicuro argine nei confronti di quello che è stato senza dubbio il principale fattore di rottura delle regole del procedimento legislativo negli ultimi anni, ossia i cd. "maxi-emendamenti". I "rimedi" individuati nelle proposte di modifica dei regolamenti non sembrano infatti del tutto capaci di prevenirli, o comunque, si prestano ad essere facilmente aggirati.

Sicuramente non può prevenirli, per com'è scritta, la norma contenuta nelle proposte Pdl che dispone l'inammissibilità di emendamenti "interamente sostitutivi di più artico-

²⁷ I periodici *Rapporti sulla legislazione* curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati mostrano infatti come, nei casi in cui la sede di esame era opzionale, nella XIII legislatura solo 18 leggi su 354 sono state approvate mediante commissione in sede redigente. Il numero scende a 1 su 181 nella XIV legislatura e, infine, non vi sono stati casi di approvazione mediante esame redigente nella XV legislatura. Il differente procedimento seguito al Senato per la sede redigente potrebbe far ritenere un maggiore ricorso a questa forma di esame nell'altro ramo del Parlamento. Al contrario, nella XV legislatura, anche al Senato nessun disegno di legge è stato esaminato in sede redigente.

²⁸ Il tema era stato affrontato, in un primo momento, unilateralmente da parte della Giunta per il regolamento della Camera, che aveva intrapreso una discussione al proprio interno nel tentativo di arrivare ad una progressiva armonizzazione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione (v., in particolare, il punto 2 "Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione di decreti-legge" della relazione presentata in Giunta per il regolamento dal Presidente della Camera Bertinotti ed allegato a A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 28 febbraio 2007, p. 27 s.). Inoltre, a livello più generale, gli stessi Presidenti delle due Assemblee avevano avviato un dialogo nella XV legislatura anche attraverso la nomina di un gruppo di lavoro congiunto (tra l'altro, paritetico tra maggioranza ed opposizione). Sul punto, v. la comunicazione del Presidente della Camera Bertinotti in A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 6 giugno 2007, p. 3. Nel Comitato vennero nominati i deputati Leone (Fi) e Burgio (Rc-Se) ed i senatori Zanda (Ulivo) e Centaro (Fi).

²⁹ La modifica proposta al comma 9 dell'art. 100 – secondo cui il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge – è infatti riferibile, in base a elementari considerazioni sistematiche, al solo esame in Assemblea, non ponendo alcun veto all'emendabilità del disegno di legge di conversione in Commissione.

li”: infatti i maxi-emendamenti sono comunque riferiti formalmente a un solo articolo, sostituendolo con un altro, il quale poi materialmente incorpora le altre partizioni; in questo modo, gli altri articoli non sono formalmente sostituiti, ma più semplicemente “preclusi” per effetto dell’approvazione dell’emendamento sostitutivo del primo articolo³⁰.

Potrebbe forse costituire un argine più robusto il requisito dell’omogeneità dei singoli articoli e delle proposte emendative. Tuttavia, un approccio forse più condivisibile, nonché maggiormente realistico, potrebbe essere quello di richiedere “una evidente consequenzialità logico normativa” per la modifica di più articoli. In questo modo, infatti, si potrebbe intervenire con una secca censura non solo nei confronti dei maxi-emendamenti, ma anche di quelle proposte emendative assai insidiose strutturate con un’alinea elementare cui sono poi legate modifiche ulteriori al progetto di legge, che non sempre si limitano a “consequenzialità” logico-formali della modifica apportata con l’approvazione dell’alinea, ma intendono tale legame in senso più latamente politico, finendo per realizzare una mera giustapposizione tra le sue diverse parti.

³⁰ Proprio in questo senso v. F. ROSA, *Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008. In generale, sul tema dei maxi-emendamenti v. L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4753 s.; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 265 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 807 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma, 2007, p. 41 s., nonché, volendo, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. 259 s.

RIFORMA DEI REGOLAMENTI E CONTROLLO PARLAMENTARE SUL GOVERNO: SE NON ORA, QUANDO?

di FRANCESCA ROSA¹

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Il rapporto fiduciario 3. La funzione di controllo e l'attività ispettiva 3.1. Nella programmazione dei lavori 3.2. Gli strumenti del controllo parlamentare 3.2.1 ... fondati sul confronto tra Parlamento e Governo 3.2.2. ...che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio 3.3. Il controllo nelle procedure parlamentari di diversa natura 4. Conclusioni

1. Premessa

La riforma dei regolamenti parlamentari è ormai un corollario del dibattito sulla revisione costituzionale sviluppatosi nelle ultime legislature, che, nei primi mesi della XVI, è riemerso all'attenzione della dottrina in seguito alla presentazione di due proposte di modifica “gemelle” dei regolamenti parlamentari da parte della maggioranza di centro-destra, cui ha fatto ben presto seguito la reazione delle altre forze politiche².

Questo intervento intende esaminare come tali iniziative incidono sulla disciplina del rapporto fiduciario, della funzione di controllo e dell'attività ispettiva, nella convinzione che il rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, proprio della dinamica bipolare ormai operante nel nostro Paese, dovrebbe accompagnarsi, da un lato, ad una maggiore capacità dell'esecutivo di orientare la produzione legislativa attraverso cui attuare il programma di governo e, dall'altro, ad una rinnovata attenzione delle Assemblee rappresentative all'esercizio del controllo sull'esecutivo.

Gli studi finora condotti sull'attuazione delle riforme regolamentari approvate nel corso nella XIII legislatura³, mostrano, però, che proprio su questo versante dell'attività par-

¹ Ricercatrice in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Foggia.

² Si tratta dei doc. II n. 3 della Camera (On. Cicchitto ed altri - PDL) e n. 6 (Sen. Gasparri ed altri - PDL), 8 (Sen. Pastore - PDL), 9 (Sen. Ceccanti ed altri - PD), 12 (Sen. Belisario ed altri - IDV) e 13 (Sen. Zanda ed altri - PD) del Senato. Nel testo le proposte Cicchitto e Gasparri sono anche indicate come proposte del PDL, rispettivamente, di Camera e Senato, così come al Senato la proposta Belisario è identificata anche come proposta dell'IDV e quella Zanda del PD. L'analisi ha altresì riguardato la bozza di proposta del gruppo del PD della Camera dei deputati non ancora depositata.

³ La volontà di adeguare il funzionamento delle Camere alle conseguenze indotte nel sistema politico-istituzionale dall'avvento del sistema elettorale maggioritario è uno degli obiettivi delle novelle regolamentari della XIII legislatura che la dottrina ha unanimemente rilevato, mettendo tuttavia in evidenza anche le incongruenze di talune scelte. In merito cfr. F. LANCHESTER, *Introduzione*, in *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 242-243; A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 449 e ss., in particolare pp. 489 e ss.; S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma «riforma strisciante»*, in *Quaderni costituzionali*, 1998, pp. 151 e ss.; C. DI ANDREA, *Sulle ultime modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, pp. 99 e ss.; AA.VV., *Tavola rotonda Prospettive ed evolu-*

lamentare le novelle del biennio 1997-1999 hanno mancato non pochi degli obiettivi che si erano prefisse⁴. È questa, peraltro, l'occasione per sottolineare che quegli interventi emendativi sono stati animati da una limitata concezione della funzione di controllo, avendo interessato il solo versante del sindacato ispettivo⁵. In questa prospettiva si guarda alle proposte oggi formulate, al fine di comprendere se e in quali termini intervengono in quest'area dell'azione camerale. Il punto di partenza dell'analisi non può che essere il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da cui deriva la responsabilità politica del secondo nei confronti del primo e, di conseguenza, l'attività di verifica e controllo sull'esecutivo che le Assemblee rappresentative sono chiamate ad esercitare⁶.

2. Il rapporto fiduciario

Le proposte esaminate incidono solo limitatamente sulla disciplina delle procedure fiduciarie⁷; il rapporto fiduciario, tuttavia, è interessato dalla modifica di altre disposizioni regolamentari.

zione dei regolamenti parlamentari, in *Quaderno n. 9 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari S. Tosi*, Giappichelli, Torino, 1999; L. STROPPIANA, *La riforma dei regolamenti parlamentari: un processo non ancora concluso?*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 101 e ss.; G. ROLLA, *Riforma dei regolamenti parlamentari e evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, pp. 593 e ss.; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari* e V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE e F. PIAZZA (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali, vol. 17, Einaudi, Torino, 2001, rispettivamente, pp. 600 e ss. e 644 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 28-29.

⁴ In merito v. G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, pp. 201 ss. e ID., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle commissioni di inchiesta* in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 155 ss.; V. LIPPOLIS G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Rubettino, Cosenza, 2007, pp. 57-58.

⁵ Come è noto l'attività ispettiva è polifunzionale, cioè servente tutte le funzioni parlamentari, e non propria di una di esse, così A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 217 e N. LUPO L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 125-126.

⁶ Per questa interpretazione v. G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967 e A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, III ed., p. 441.

⁷ La bozza di proposta del PD alla Camera, nell'ambito della generale riduzione dei tempi degli interventi in Aula, prevede che il tempo massimo di ogni intervento nel dibattito sulle mozioni di fiducia e di sfiducia passi dagli attuali 45 a 30 minuti, contro i 15 previsti per gli interventi ordinari (art. 39). Nella proposta Zanda gli emendamenti ai disegni di legge finanziaria e di bilancio rispetto ai quali è preannunciata la questione di fiducia sono immediatamente trasmessi – corredati di relazione tecnica – alla commissione bilancio, la quale verifica l'eventuale introduzione di materie nuove rispetto a quelle già valutate dalla commissione e l'ammissibilità (ai sensi dell'art. 128,6 r.S.) su cui riferisce all'Assemblea che è chiamata a deliberare (art. 38). La proposta Pastore, infine, prevede che alle questioni di fiducia poste dal Governo su singole questioni si applichi l'art. 97 r.S., che disciplina i casi di improponibilità e di inammissibilità, anch'esso oggetto di modifica ad opera della medesima iniziativa nel senso di escludere proposte: a) poco intelleggibili; b) nell'ambito della decretazione d'urgenza prive dei caratteri della necessità e dell'urgenza; c) che non siano state oggetto di dibattito in commissione. Il voto deve essere preceduto dalla richiesta dei pareri alle commissioni affari costituzionali e bilancio; il Governo ha l'obbligo di adeguare la proposta alle dichiarazioni di cui all'articolo 97 e la facoltà di conformarsi ai pareri espressi (artt. 4 e 7).

In primo luogo, si rileva che in alcune delle proposte il voto sulla mozione di fiducia iniziale diviene non solo il momento in cui i parlamentari e i gruppi si schierano a favore o contro il Governo, ma anche la premessa per la costituzione di un nuovo soggetto del diritto parlamentare, che prende diversamente il nome di governo-ombra⁸, consiglio dell'opposizione⁹ o coordinamento delle opposizioni¹⁰. Si tratta di opzioni volte a integrare l'attuale statuto dell'opposizione al fine di garantire al Governo un interlocutore "istituzionale" dal fronte oppositorio. Le proposte, però, divergono non poco in ordine all'individuazione di tale soggetto. L'iniziativa Ceccanti premia *sic et simpliciter* il gruppo di minoranza più numeroso cui gli altri gruppi possono federarsi, i documenti del PDL rinviano ad una non meglio precisata elezione del capo dell'opposizione – che indirettamente favorisce il gruppo più numeroso, ma non stabilisce alcun automatismo in questa direzione, aprendo persino la possibilità che i gruppi di minoranza si accordino per essere rappresentati da un solo capo dell'opposizione –, l'IDV ipotizza la costituzione di una "cabina di regia" chiamata a confrontarsi con il Governo e a rappresentare tutti i gruppi di minoranza, escludendo però che questi possano essere oggetto di un trattamento differenziato. Viceversa la proposta Zanda – che pure esclude la formazione di un governo-ombra – ammette un trattamento differenziato per il maggiore dei gruppi di minoranza quando raccolga almeno $\frac{1}{4}$ dei senatori¹¹, mentre la bozza di proposta del PD alla Camera non prevede alcunché in proposito.

La molteplicità dei problemi sollevati¹² consente in questa sede solo tre osservazioni. Innanzitutto sembra opportuno rammentare che l'esperienza britannica – riferimento più

⁸ Nelle proposte del PDL entro otto giorni dalla seduta in cui è stata votata la fiducia al Governo, il Presidente convoca i parlamentari che non abbiano votato la fiducia (al Senato) e quelli appartenenti ai gruppi e alle componenti politiche del gruppo misto che abbiano dichiarato di non votare la fiducia al Governo (alla Camera), per l'elezione del capo dell'opposizione e del suo vice (nel caso in cui il capo dell'opposizione appartenga all'altra Camera). Entro sette giorni dalla sua elezione, il capo dell'opposizione comunica al Presidente della Camera cui appartiene i membri (deputati e senatori) del governo-ombra (artt. 15-ter della proposta presentata alla Camera e 2 della proposta presentata al Senato).

⁹ La proposta Ceccanti prevede la costituzione in gruppo di opposizione del gruppo parlamentare numericamente maggiore fra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo. Il Presidente del gruppo parlamentare è altresì portavoce dell'opposizione – a meno che non designi egli stesso un altro senatore –, che è chiamato a nominare i membri del consiglio dell'opposizione; gli altri gruppi parlamentari di minoranza hanno la possibilità di federarsi al gruppo di opposizione (art. 1).

¹⁰ L'iniziativa Belisario prevede che, entro otto giorni dalla seduta in cui il Senato ha approvato la fiducia al Governo, il Presidente convochi i presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia per la costituzione del coordinamento delle opposizioni entro il quale sono eletti un presidente e due vicepresidenti in modo da rappresentare tutti i gruppi di opposizione (art. 3).

¹¹ Il presidente del gruppo parlamentare più ampio tra quelli all'opposizione, se di consistenza numerica pari ad almeno $\frac{1}{4}$ del Senato: a) può chiedere che il disegno di legge all'esame di una commissione in sede deliberante sia rimesso all'Assemblea (art. 15); b) può chiedere che il disegno di legge all'esame di una commissione in sede redigente sia rimesso alla procedura normale (art. 16); c) può intervenire in Aula accanto al relatore e al rappresentante del Governo nella fase di votazione finale di un disegno di legge licenziato dalla commissione in sede redigente (art. 19); d) può chiedere l'attivazione delle procedure informative di cui agli artt. 46, 47 e 48 r.S. (art. 20); e) può chiedere al Presidente (parallelamente al Governo) che sottoponga all'Assemblea le risoluzioni approvate in commissione al termine dell'esame di affari di loro competenza (art. 21); f) è interpellato dal Presidente ai fini della predisposizione del programma bimestrale insieme con il Presidente della Camera, il Governo e i presidenti delle commissioni permanenti (art. 22); g) è convocato insieme con i presidenti delle commissioni per stabilire le modalità e i tempi dei lavori delle commissioni in coordinamento con l'attività dell'Assemblea (art. 22).

¹² Per l'esame critico dei quali si rinvia ad A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in

o meno esplicito delle proposte esaminate – si fonda sulla volontà di differenziare il trattamento delle minoranze, al fine di favorire quella che, essendo la più consistente, ha maggiori probabilità di vincere le successive consultazioni elettorali e di sostituirsi al Governo in carica. Ora, mentre pare improbabile che la trasposizione del governo-ombra nell'ordinamento italiano possa di per sé mutuare la meccanica dell'alternanza al Governo, con particolare riguardo all'individuazione della futura “squadra” dell'esecutivo, si ritiene possibile, tramite l'introduzione di un diverso trattamento dei gruppi di opposizione, creare le condizioni per un confronto parlamentare “privilegiato” tra gli indirizzi politici alternativi dell'esecutivo e della più “larga” delle opposizioni. Ciò, nondimeno, implica la necessità di riflettere, da un lato, sull'assetto dei rapporti fra i diversi gruppi di opposizione, in particolare tra quello più numeroso e gli altri (tema di interesse per entrambi gli schieramenti che si presentano divisi al loro interno in una pluralità di formazioni partitiche) e, dall'altro, sul coordinamento del principio organizzativo fondato sull'eguaglianza dei gruppi parlamentari – cui si ispirano i regolamenti vigenti – con quello che introduce un *favor* per uno o alcuni di essi.

In secondo luogo, si segnala la connessione tra rapporto fiduciario e programma di governo presente nelle proposte che prevedono una corsia preferenziale per i disegni di legge volti ad attuare il programma di governo, per i quali è prevista la votazione finale entro trenta giorni dall'iscrizione all'ordine del giorno¹³. Si tratta di una connessione problematica in ragione del blando collegamento fra priorità di un disegno di legge e programma di governo, tale da ricondurre (almeno teoricamente) tutte le proposte di origine governativa sotto l'alveo della priorità, che peraltro nelle iniziative del PDL non ammette sindacato all'interno delle Camere, ove non si configura alcun vaglio di ammissibilità presidenziale ma una mera comunicazione del Governo¹⁴. L'assenza di limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di attivare questa corsia preferenziale¹⁵, inoltre, rende facilmente configurabile uno scenario in cui non solo la programmazione dei lavori è “occupata” dal Governo a scapito delle garanzie dei gruppi di opposizione, che rischiano di vedere contratti gli spazi ad essi riservati nell'ambito di programma e calendario, ma anche la forzata conclusione dell'esame di qualsiasi progetto di legge in trenta giorni finisce con lo svilire l'esame parlamentare trasformandolo in una mera ratifica delle proposte dell'esecutivo¹⁶.

www.associazionedeicostituzionalisti.it (22 luglio 2008); A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in corso di pubblicazione in *questa Rivista*; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3 del 2008, pp. 11 e ss. e, in questo numero, al contributo di G. PERNICIAIO.

¹³ V. gli artt. 25-*bis* e 9 delle proposte PDL presentate, rispettivamente, alla Camera e al Senato, nonché l'art. 14 della proposta Ceccanti, per l'analisi dei quali si rinvia al contributo di G. PICCIRILLI.

¹⁴ V. gli artt. 25-*bis* della proposta presentata alla Camera e 9 della proposta presentata al Senato. Un vaglio di ammissibilità sembra invece essere prefigurato nella proposta Ceccanti, ove alla dichiarazione d'urgenza del Governo segue l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea da parte del Presidente dopo aver sentito i capigruppo, il portavoce dell'opposizione e i presidenti delle commissioni (art. 14).

¹⁵ Come invece accade alla Camera (ma non al Senato) per quelli urgenti: per ciascun programma dei lavori può essere dichiarata l'urgenza di cinque progetti di legge se il programma è trimestrale e di tre se è bimestrale, mentre non può essere dichiarata l'urgenza dei progetti di legge costituzionale, né dei progetti di legge vertenti su materie per cui è possibile chiedere lo scrutinio segreto (art. 69,3 r.C.).

¹⁶ Le proposte del PD intervengono sulla procedura d'urgenza senza alcun riferimento al programma di governo, tanto che l'urgenza può essere “attivata” dal Governo e dai presidenti di gruppo (artt. 69 della

In terzo luogo, alla luce del “fatale connubio” tra maxi-emendamento e questione di fiducia, la trattazione della materia *de qua* risente delle modifiche delle norme regolamentari che disciplinano l'ammissibilità di disegni di legge ed emendamenti. A tal proposito si registra la tendenza ad introdurre nei regolamenti disposizioni volte a limitare la presentazione di maxi-emendamenti che, come da tempo è stato rilevato in dottrina sulla base di differenti percorsi argomentativi, configurano una violazione ovvero un'evasione dell'art. 72 cost¹⁷. Nelle proposte ricorrono il divieto di presentare emendamenti sostitutivi di più articoli, l'introduzione del criterio della omogeneità (o attinenza o consequenzialità logico-normativa) degli emendamenti rispetto alla proposta di legge e del necessario legame tra l'emendamento presentato e votato in Aula con le materie già esaminate dalla commissione¹⁸. Nel merito, tuttavia, si deve notare che i maxi-emendamenti non sono quasi mai sostitutivi di più articoli, ma di uno, di solito il primo, la cui approvazione preclude la votazione degli altri, e che il limite della omogeneità è già desumibile dalle norme costituzionali, senza che ciò abbia impedito l'affermarsi dei maxi-emendamenti nella prassi. Le proposte in esame, dunque, hanno senza dubbio il merito di esplicitare la volontà politica di evitare il ricorso a tale strumento, ma non sembrano costruire un argine invalicabile in questa direzione.

Infine, al Senato le proposte siglate da IDV e PD intervengono sull'annoso tema del computo degli astenuti, che non pochi riflessi ha prodotto anche nell'ambito delle procedure fiduciarie, a partire dal terzo Governo Andreotti della non sfiducia (1976) per finire alla caduta del secondo Governo Prodi (2008). Entrambe le iniziative prevedono, in parallelo con il regolamento della Camera, che le deliberazioni siano prese a maggio-

bozza di proposta presentata della Camera e 27 della proposta Zanda), mentre nulla è previsto in merito nella proposta IDV.

¹⁷ Si vedano in proposito A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 203 e ss.; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 139; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 2002 p. 4; L. CUOCOLO, *I «maxi-emendamenti» tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 4753 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 807 e ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario* e G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., rispettivamente pp. 41 e ss. e 363 e ss.

¹⁸ Le proposte del PDL prevedono la presentazione di disegni di legge composti da uno o più articoli dal contenuto omogeneo, vietano la presentazione di emendamenti dal contenuto eterogeneo o comunque interamente sostitutivi di più articoli di un disegno di legge e introducono un vincolo di stretta attinenza agli argomenti già trattati in commissione per gli emendamenti, i sub-emendamenti e gli articoli aggiuntivi presentati in Aula in prossimità della votazione da Governo e commissione (artt. 13 della proposta presentata al Senato e 68-bis e 86 della proposta presentata alla Camera). La bozza di proposta del PD alla Camera prevede che i Presidenti di Assemblea e Commissioni dichiarino irricevibili gli emendamenti interamente sostitutivi di più articoli di un progetto di legge o volti a modificare uno o più articoli senza che tra le modifiche proposte sussista un'evidente consequenzialità logico normativa (art. 79, 86 e 96-bis). La proposta dell'IDV prevede che gli emendamenti presentati in Assemblea che non sono stati presentati in commissione siano inviati prima della votazione alle commissioni referente, 1^a, 5^a e 10^a per il parere; sancisce l'inammissibilità di emendamenti e articoli aggiuntivi ai disegni di legge di conversione presentati in Assemblea che non siano già stati discussi dalla Commissione, salvo che riguardino emendamenti fatti propri dalla commissione e, infine, contempla che il Presidente dichiari inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge (art. 26). In merito sono altresì da richiamare le proposte del PD al Senato e del sen. Pastore illustrate alla nota n. 7. Sul punto si veda sempre l'intervento di G. PICCIRILLI.

ranza dei senatori che partecipano alla votazione, intendendo per tali quelli che esprimono voto favorevole o contrario: così facendo gli astenuti non sarebbero più computati ai fini della determinazione del numero di voti necessari per raggiungere la maggioranza¹⁹.

3. *La funzione di controllo e l'attività ispettiva*

3.1 *Nella programmazione dei lavori*

Nell'ambito della programmazione dei lavori, le proposte in esame si collocano in linea di continuità con l'attuale quadro regolamentare, mantenendo sia la previsione di tempi certi per gli strumenti del sindacato ispettivo²⁰, sia la riserva di una quota dei lavori parlamentari ai temi scelti dai gruppi di opposizione²¹. Quest'ultima opzione apre la possibilità che tali spazi siano dedicati all'esercizio del controllo sul Governo, in ragione del particolare (sebbene non esclusivo) interesse che i gruppi di minoranza hanno (o si presume abbiano) all'esercizio di tale funzione. In proposito è opportuno segnalare la volontà di identificare con chiarezza quali sono gli argomenti iscritti in calendario su istanza dei gruppi di opposizione²², che oggi non sono identificati come tali nei docu-

¹⁹ Su cui v. da ultimo N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in F. BASSANINI A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 53 e ss.

²⁰ Su cui v. *infra* il par. successivo.

²¹ In merito si segnalano sia la diversa ampiezza delle riserve, sia l'asimmetria riguardo ai soggetti proponenti riscontrate nelle diverse iniziative. Le proposte del PDL prevedono che programma e calendario siano composti così che 1/6 degli argomenti inseriti sia indicato dal capo dell'opposizione e 1/6 dai gruppi parlamentari. Tali argomenti dovrebbero essere svolti nell'ambito di sedute della durata di mezza giornata; in una delle due sedute mensili dedicate ai temi scelti dai gruppi di opposizione il capo dell'opposizione può domandare la presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, che può chiedere il differimento dell'impegno per non più di sette giorni (v. artt. 24 della proposta Cicchitto e 8 della proposta Gasparri). Ai sensi della proposta Ceccanti, 1/3 del programma è dedicato all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dal gruppo di opposizione, ovvero da questo fatti propri, mentre un ulteriore 10% è destinato agli altri gruppi di minoranza (art. 11). Nella proposta Belisario ogni mese tre sedute sono dedicate all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dai gruppi di opposizione, mentre nello schema di calendario predisposto dal Presidente per l'attuazione del programma metà del tempo a disposizione è equamente ripartito tra i gruppi dell'opposizione, da un lato, e Governo e gruppi della maggioranza parlamentare, dall'altro (artt. 18, 19 e 20). Nella proposta Zanda il 30% del tempo del programma è riservato all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dal gruppo parlamentare di opposizione più numeroso se raccoglie almeno 1/4 dei senatori e il 10% a quelli presentati dagli altri gruppi di opposizione. In caso contrario 1/3 del tempo è riservato agli argomenti scelti dai gruppi di opposizione (art. 22). La bozza di proposta del PD alla Camera mantiene in 1/5 la misura dei tempi riservati alle proposte dei gruppi di opposizione (art. 24). Per il quadro complessivo delle proposte in materia di programmazione dei lavori, in questo numero, v. l'intervento di E. GRIGLIO.

²² Questo vale per le proposte del PDL (v. artt. 24 della proposta Cicchitto e 8 della proposta Gasparri) e del PD alla Camera (v. art. 24,5). Le previsioni ricalcano l'istituto britannico degli *opposition days* disciplinati dallo *Standing Order* 14(2) della Camera dei Comuni, ai sensi del quale in ogni sessione annuale venti giorni dei lavori dell'Assemblea sono dedicati alla discussione di temi selezionati dall'opposizione. Tale regola costituisce un'importante eccezione alla previsione secondo cui in ogni seduta l'attività di interesse del Governo è prioritaria rispetto a ogni altra [*Standing Order* 14(1)]. Di questi venti giorni, diciassette sono a disposizione del *Leader* dell'opposizione ufficiale e tre del *Leader* del secondo partito di opposizione. In base a un accordo informale, i maggiori partiti di opposizione lasciano uno dei giorni ai par-

menti della programmazione, e la previsione di accorgimenti volti ad assicurare che l'eventuale deliberazione dell'Aula avvenga sulle proposte dei gruppi di minoranza e non sui testi modificati dalla maggioranza parlamentare per evidenti ragioni di "forza" numerica²³.

In proposito sottolineo la convinzione che sia preferibile utilizzare tali spazi per il controllo sul Governo piuttosto che al fine di legiferare²⁴. Il principio maggioritario riconosce alla maggioranza il potere di decidere, ne consegue che, in considerazione dei rapporti di forza presenti in Parlamento, le proposte di legge inserite in calendario su istanza di un gruppo di opposizione sono destinate, nella maggior parte dei casi, ad essere snaturate nel loro contenuto iniziale, cosicché lo spazio riservato alle minoranze è inutilmente utilizzato, finendo col produrre un esito antitetico a quello da esse propugnato²⁵. Può accadere che proposte di legge di iniziativa dell'opposizione raccolgano il consenso di tutte le (o della maggior parte delle) forze politiche presenti in Parlamento, ma allora quegli stessi spazi vedrebbero rarefarsi la connotazione oppositoria per divenire *bipartisan*. Nella prassi, poi, alcune proposte di legge sono state utilizzate dalla minoranza per "minare" la compattezza della maggioranza²⁶. Anche in questo caso, però, i numeri possono avere la meglio sulla tattica parlamentare e consentire alla maggioranza di ricompattarsi anche solo per rinviare una difficile decisione²⁷; è peraltro improbabile che su temi "scottanti", capaci di dividere una parte politica, l'altra costituisca un fronte del tutto compatto²⁸. Da ultimo potrebbe chiamarsi in causa il significato politico della bocciatura di un progetto di legge di iniziativa della/e minoranza/e, ma, a ben vedere, è proprio l'utilizzo degli spazi riservati alle opposizioni nell'ambito del procedimento legislativo a suscitare perplessità. Destinare i tempi ad appannaggio delle opposizioni – per definizione prive di forza decisionale – per avviare un procedimento decisionale volto alla produzione normativa di rango primario, già "costellato" di strumenti scarsamente utilizzati tramite cui le minoranze possono promuovere un testo normativo alternativo²⁹,

titi minori. Nella prassi la Camera dibatte su una mozione presentata dall'opposizione; al termine del dibattito il Governo propone di modificare il testo della mozione affinché la Camera approvi un atto favorevole all'esecutivo.

²³ Per l'esame delle proposte di legge v. artt. 4 della proposta Gasparri, 15 della proposta Belisario, ²² della proposta Zanda, 70 della proposta Cicchitto, 77 della bozza di proposta del PD alla Camera, mentre per l'esame delle mozioni v. artt. 113 della bozza di proposta del PD alla Camera e 42 della proposta del PD al Senato.

²⁴ Rileva come spesso tali spazi siano già ora destinati all'esame di mozioni piuttosto che di progetti di legge G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, p. 91.

²⁵ È questo il limite lamentato dai gruppi di minoranza che hanno utilizzato il tempo a loro disposizione per l'esame delle proposte di legge e che il Presidente della Camera, nel rispetto dei vincoli imposti dall'art. 72 cost., ha cercato di superare attraverso alcune indicazioni circa la scelta del c.d. testo-base in Assemblea (XIII legislatura, Doc. II-ter n. 1), in merito v. più nel dettaglio M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 140 e ss.), che sono peraltro riprese da quasi tutte le proposte in esame (v. i riferimenti alla nota n. 23).

²⁶ Su cui v. M. CERASE, cit., pp. 148-151.

²⁷ Così. L. GIANNITI N. LUPO, cit., p. 145 e L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII legislatura*, in *il Filangieri. Quaderno 2007*, pp. 39-40.

²⁸ Come evidenzia M. CERASE, cit., p. 149 nota 151 riguardo all'*iter* della legge sulla fecondazione assistita inserita all'ordine del giorno "in quota" all'opposizione di centro-destra nella XIII legislatura.

²⁹ Il riferimento è agli emendamenti, alle relazioni di minoranza, ai tempi riservati alle opposizioni nell'ambito del contingentamento dei tempi. Sull'esito non brillante delle relazioni di minoranza v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivita-*

pare del tutto incongruo, nonché coerente con una concezione del Parlamento imperniata sul procedimento legislativo, che troppo facilmente dimentica quanto sarebbe importante che le Camere si concentrassero sulle altre funzioni (diverse da quella legislativa) che sono tenute ad esercitare.

3.2 *Gli strumenti del controllo parlamentare*

3.2.1 *...fondati sul confronto tra Parlamento e Governo*

Nell'ambito della funzione di controllo parlamentare è possibile distinguere gli strumenti fondati sul confronto con il Governo (interpellanze, interrogazioni e comunicazioni del Governo) da quelli che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio e che, di conseguenza, non presuppongono l'esecutivo quale interlocutore privilegiato delle Assemblee rappresentative. I primi sono necessariamente ispettivi, in ragione del rapporto di responsabilità politica che lega potere legislativo ed esecutivo, mentre i secondi, quando presuppongono la libera collaborazione dei soggetti cui le Camere domandano informazioni, possono anche non esserlo.

Le proposte esaminate intervengono su entrambi i fronti. Relativamente al primo, si registra l'aumento del numero massimo di interpellanze urgenti che possono essere presentate³⁰ e la previsione di meccanismi volti a favorire la presenza dei membri del Governo interpellati³¹, così come accade per le interrogazioni a risposta immediata in Aula³², rispetto alle quali si registra altresì la volontà di incrementarne la frequenza³³, di rendere meno "ingessato" e più diretto il confronto tra Parlamento e Governo³⁴ e di differenziare, ove previsto, il trattamento del governo-ombra e del consiglio dell'opposizione³⁵. La sola bozza di proposta del PD alla Camera, infine, prendendo spunto dall'esperienza delle comunicazioni del Governo, introduce i dibattiti politici e conseguente-

lizzazione», P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 39 ss. e G. LASORELLA, cit., p. 93.

³⁰ V. artt. 32 della proposta Belisario e 138-*bis* della bozza di proposta del PD alla Camera.

³¹ V. art. 32 della proposta Belisario.

³² V. artt. 135-*bis* della proposta Cicchitto e della bozza del PD alla Camera, 17 della proposta Gasparri, 31 della proposta Belisario, 41 della proposta Zanda.

³³ V. artt. 17 della proposta Gasparri, 17 della proposta Ceccanti, 31 della proposta Belisario e 41 della proposta Zanda (relativamente alle interrogazioni rivolte al Premier).

³⁴ Le proposte del PDL sostituiscono la presentazione delle interrogazioni con la selezione dei temi su cui dovranno vertere le domande. La scelta è alla Camera ad appannaggio del Presidente – che è chiamato a sentire la conferenza dei presidenti di gruppi, il capo dell'opposizione e gli altri gruppi di minoranza –, al Senato compete alla conferenza sulla base delle indicazioni del capo dell'opposizione, dei gruppi di minoranza e della disponibilità dei componenti dell'esecutivo (artt. 135-*bis* della proposta Cicchitto e 17 della proposta Gasparri). Nella proposta Ceccanti la materia delle interrogazioni è individuata dall'opposizione e dalle altre minoranze (art. 17), mentre la bozza di proposta del PD alla Camera prevede la previa comunicazione da parte dei gruppi dell'argomento su cui intendano interrogare il rappresentante del Governo ed ammette la formulazione di domande supplementari (art. 135-*bis*).

³⁵ Nella proposta del PDL le domande dei membri del governo-ombra hanno la priorità sulle altre, mentre in quella Ceccanti il capogruppo dell'opposizione, ovvero un membro del consiglio dell'opposizione, ha il diritto di formulare la prima interrogazione e ha a disposizione un tempo di replica pari a quello del rappresentante del Governo.

mente abroga le interrogazioni previste all'inizio di ogni seduta dell'Assemblea³⁶. L'intento pare essere quello di portare a sistema gli spazi di dibattito che nella prassi sono stati ricavati dalle comunicazioni dell'esecutivo e, nella fattispecie, dalle informative urgenti rese in corrispondenza con eventi di particolare rilevanza politica.

Nel complesso emerge la volontà di ampliare le occasioni di confronto con il Governo, di garantire che ad esso partecipino – contrariamente a quanto avvenuto durante le legislature “maggioritarie” nell'ambito del *question time* e del *premier question time*³⁷ – tutti i membri dell'esecutivo e di creare le condizioni per intercettare i temi dell'attualità politica³⁸. Si tratta di obiettivi condivisibili che tuttavia sollevano almeno due perplessità. Innanzitutto la probabile scarsa efficacia dei meccanismi regolamentari previsti per assicurare la presenza dei componenti dell'esecutivo in assenza di una volontà politica del Governo e, soprattutto, della maggioranza parlamentare in tal senso³⁹. In secondo luogo, la considerazione che l'aumento degli spazi dedicati all'ispezione non debba “oscurare” il problema dell'utilizzo che di tali strumenti viene fatto dai membri delle Camere, soprattutto per quanto concerne la scelta dei temi su cui vertono le domande e le richieste di dibattito rivolte al Governo, poiché la centralità di questi tempi nella vita politica del Paese non può non essere legata alle questioni che deputati e senatori decidono di trattare nelle sedi parlamentari⁴⁰.

³⁶ V. artt. 118 e 130. In ciascuna settimana compresa nel calendario dei lavori dell'Assemblea, nelle giornate di martedì, mercoledì e giovedì, è individuata una fascia oraria, di norma non inferiore a trenta minuti, destinata alla svolgimento di dibattiti politici alla presenza del Governo su richiesta dei gruppi. Quando uno o più gruppi chiedono che il Governo renda un'informativa all'Assemblea su un argomento di rilevanza generale e di particolare attualità politica, il Presidente, sentiti i presidenti di gruppo, invita il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente per materia. Alle richieste dei gruppi di opposizione sono destinati almeno quattro dibattiti per ogni calendario. Il dibattito è aperto dal rappresentante del Governo per un massimo di dieci minuti, cui seguono gli interventi dei rappresentanti dei gruppi e delle componenti politiche del gruppo misto (tre minuti), al termine dei quali il rappresentante del Governo può riprendere la parola quando siano chiesti ulteriori chiarimenti.

³⁷ In seguito ai quali la dottrina ha diversamente ipotizzato la possibilità di prevedere sanzioni interne all'ordinamento parlamentare (V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, p. 26) ovvero di sollevare conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte costituzionale (G. RIVOCCHI, *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, pp. 811 e ss.).

³⁸ In questo senso – e non solo nell'ottica di favorire la presenza del Governo – debbono essere lette le previsioni che disciplinano la diretta televisiva (v. artt. 17 della proposta Ceccanti, 17 della proposta Gasparri, 31 della proposta Belisario, 41 della proposta Zanda e 118 della bozza di proposta del PD alla Camera).

³⁹ La “latitanza” del Governo nelle sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata in Aula è un problema che attiene – *inter alia* – al rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare e che, in quanto tale, dovrebbe trovare una soluzione politica in quella sede. Sul punto mi sia consentito rinviare a F. ROSA, *Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., p. 410. Sul rapporto tra maggioranza parlamentare e Governo v. *infra* il par. conclusivo.

⁴⁰ Un riferimento all'uso “qualitativo” delle quote riservate all'opposizione nella programmazione dei lavori è presente in G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO N. LUPO (a cura di), cit., p. 20.

3.2.2 ...che implicano l'acquisizione di informazioni a largo raggio

Fra gli strumenti ispettivi si colloca la commissione d'inchiesta, la cui disciplina è oggetto di interesse da parte delle proposte di modifica del regolamento del Senato promosse dall'attuale minoranza. L'obiettivo è quello di mitigare – per quanto possibile farlo nell'ambito delle novelle regolamentari⁴¹ – gli effetti che l'avvento del “parlamento maggioritario” ha determinato nel ricorso all'art. 82 cost. quale «strumento di governo della maggioranza»⁴², a volte utilizzato contro la/e minoranza/e⁴³.

A questo fine si prevede un diritto di iniziativa qualificato del consiglio dell'opposizione⁴⁴, la scelta del presidente della commissione tra i senatori della minoranza⁴⁵ e l'approvazione del regolamento della commissione da parte dei 2/3 dei componenti⁴⁶. Quest'ultima proposta, pur apprezzabile nel tentativo di introdurre regole condivise per il lavoro della commissione, solleva alcuni dubbi di compatibilità con l'art. 64 cost. Si tratta di una votazione deliberativa e non elettiva, che invece ammetterebbe (e ve n'è più di un esempio) la previsione di maggioranze superiori a quella prevista per le deliberazioni delle Camere⁴⁷, volta alla produzione di una fonte dell'ordinamento parlamentare subordinata rispetto al regolamento generale e alla fonte istitutiva della commissione d'inchiesta – per l'approvazione dei quali è necessaria una maggioranza “inferiore” –, suscettibile di avere rilevanza esterna all'ordinamento camerale, per esempio nei confronti di coloro i quali entrano in relazione con la commissione, in ragione dei poteri ad essa attribuiti e all'attività che è chiamata ad esercitare⁴⁸.

Per quanto concerne gli strumenti non ispettivi, è unanime il riconoscimento in capo alla/e opposizione/i del diritto di attivare le procedure conoscitive che vedono protagoni-

⁴¹ In dottrina è stata manifestata la possibilità di intervenire sulla disciplina costituzionale delle commissioni di inchiesta per adeguarne il funzionamento alla dinamica bipolare, prevedendo commissioni di minoranza attivate su richiesta di una minoranza qualificata, così come accade nella Repubblica Federale Tedesca (art. 44 della legge fondamentale), oppure innalzando il *quorum* necessario per la deliberazione della commissione (G. LOMBARDI, *Maggioranza qualificata per tutelare il pubblico interesse*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 agosto 2003), nonché ipotizzando la soluzione della composizione paritetica della commissione (G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni di inchiesta?*, in www.forumcostituzionale.it, 29 giugno 2004).

⁴² L'espressione è di A. PACE, *Il potere di inchiesta delle Assemblee legislative*, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 83 e ss.

⁴³ Sulla non edificante prassi delle legislature maggioritarie v. G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., pp. 231 ss.; M. CERASE, cit., pp. 114 ss.; S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rassegna parlamentare*, 2004, p. 830.

⁴⁴ Accanto a quello di 1/10 dei componenti del Senato già previsto dal regolamento (*ex art.* 162 r.S.), che garantisce una deliberazione dell'Assemblea entro tempi brevi e certi. V. art. 33 della proposta Belisario.

⁴⁵ V. artt. 33 della proposta Belisario, art. 18 della proposta Ceccanti e 43 della proposta Zanda.

⁴⁶ V. art. 43 della proposta Zanda.

⁴⁷ Per tale distinzione v. A. MANZELLA, cit., p. 282.

⁴⁸ Di norma per l'approvazione di tali regolamenti le fonti istitutive prevedono la maggioranza semplice, in alcuni casi la maggioranza assoluta dei membri della commissione (v. C. DI ANDREA L. GIANNITI, *Art. 64*, in R. BIFULCO A. CELOTTO M. OLIVETTI, *Commentario alla costituzione*, II vol, Utet, Torino, 2006, p. 1234). Alcune delle fonti istitutive che prevedono l'approvazione di tale regolamento a maggioranza assoluta sono riportate da F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in R. DICKMANN S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, p. 208, nota 52.

ste le commissioni permanenti⁴⁹, distinguendosi semmai le proposte che non subordinano l'esercizio di tale iniziativa ad alcuna autorizzazione⁵⁰.

È nel settore degli strumenti conoscitivi a largo raggio che si configura la principale novità in materia di controllo parlamentare: l'istituzione di un comitato chiamato a controllare l'andamento della spesa pubblica, pariteticamente composto da membri della maggioranza e dell'opposizione, che nelle proposte del PDL si vorrebbe bicamerale⁵¹.

Relativamente ai compiti le iniziative coincidono solo parzialmente. In entrambi i casi l'organo è chiamato a svolgere un controllo *ex-post* sulla spesa pubblica, che dovrebbe spingersi sino alla formulazione di valutazioni riguardanti l'efficacia, l'economicità e l'efficienza della stessa ovvero degli interventi di politica economica. Mentre l'iniziativa del PDL configura uno stretto collegamento con la Corte dei Conti, con le funzioni ad essa attribuite e con i documenti che è tenuta a presentare periodicamente alle Camere, la proposta del PD ipotizza un intervento dell'organo a più largo raggio. Tale lettura sembra confermata dai poteri attribuiti al comitato. Nel primo caso si tratta dell'audizione degli organi di amministrazione degli enti sottoposti ad istruttoria, dei funzionari delle amministrazioni controllate e del magistrato delegato al controllo per conto della sezione degli enti pubblici della Corte dei Conti. La proposta del PD, invece, contempla – oltre al generico svolgimento di audizioni – la possibilità di chiedere informazioni al Governo, all'ISTAT (tramite il Governo) e alla Corte dei Conti⁵².

Nel proporre l'istituzione di una commissione dalla composizione paritetica entrambe le iniziative inseriscono nell'ambito dell'esercizio del controllo una dinamica *bipartisan*. Alla base di questa condivisibile scelta vi è la considerazione che essendo il controllo funzione che compete all'intero Parlamento, alcune aree di tale attività dovrebbero essere connotate dal comune interesse delle parti politiche al perseguimento del medesimo obiettivo, che è *in primis* un obiettivo conoscitivo. In questa ottica si prevede di raccor-

⁴⁹ V. artt. 5 della proposta Gasparri e 16 della proposta Belisario (relativamente alle sole indagini conoscitive), 9 della proposta Ceccanti, 20 e 40 della proposta Zanda, 79 (istruttoria legislativa) e 144 (indagini conoscitive) della proposta Cicchitto e art. 144 della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁵⁰ V. art. 9 della proposta Ceccanti e 144 della bozza di proposta del PD alla Camera (riguardante le sole indagini conoscitive).

⁵¹ Si tratta del comitato di controllo sui conti pubblici (artt. 124-*bis* della proposta Cicchitto e 16 della proposta Gasparri) o sulla spesa pubblica (art. 124-*bis* della bozza di proposta del PD alla Camera). Le proposte del PDL non prevedono nulla in ordine alla presidenza, ma trattandosi di un organo a composizione paritetica la scelta del presidente presuppone un accordo tra maggioranza e opposizione, mentre la proposta del PD prevede che la presidenza ruoti ogni semestre alternando un esponente della maggioranza e uno dell'opposizione.

⁵² La bozza di proposta del PD alla Camera attribuisce al comitato il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica, il controllo della spesa pubblica e la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità della stessa, nonché la verifica dei dati relativi all'andamento degli effetti finanziari delle leggi. Le iniziative del PDL, invece, prevedono l'esercizio di funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle altre amministrazioni, in particolare, in corrispondenza con la presentazione del disegno di legge di rendiconto dello Stato e del referto annuale sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei Conti. In questa occasione il comitato è chiamato a stilare una relazione riassuntiva delle valutazioni espresse dall'organo di controllo e dedotte dal comitato sulla base di altre fonti documentali, dovendo altresì esprimere valutazioni sull'efficienza, sull'economicità e sull'efficacia degli interventi di politica economica, delle missioni e dei programmi di bilancio mediante il confronto con gli obiettivi contenuti nei vari documenti programmatici. In entrambi i casi l'esito dell'attività svolta è la produzione di relazioni che – su richiesta del comitato – possono essere discusse dall'Assemblea; nella proposta del PD alla discussione partecipa il rappresentante del Governo e il dibattito si chiude con la l'approvazione di una risoluzione.

dare l'attività delle Assemblee con organi esterni alle Camere e terzi rispetto al soggetto controllato, il cui ausilio è necessario al fine di acquisire dati e informazioni che le Camere non potrebbero autonomamente produrre e che, essendo resi da istituzioni autorevoli ed esterne allo scontro politico, si presume godano della legittimazione di tutte le forze partitiche presenti in Parlamento⁵³. Sono queste le premesse per l'affermazione di una logica diversa da (ma non sostitutiva di) quella avversariale propria degli strumenti che abbiamo esaminato finora, che tenta di affiancare alla contrapposizione maggioranza parlamentare-Governo e opposizione quella tra Parlamento (complessivamente inteso) e Governo⁵⁴.

3.3 *Il controllo nelle procedure parlamentari di diversa natura*

Il controllo parlamentare sul Governo è attività suscettibile di intrecciarsi alle altre funzioni di titolarità delle Camere⁵⁵. Nelle proposte esaminate, tuttavia, la riflessione sulle procedure parlamentari di diversa natura entro le quali si innesta lo scrutinio sull'esecutivo è nel complesso deficitaria. Le poche modifiche ipotizzate sono oggetto di una sintetica riflessione in ragione dell'interesse che rivestono all'interno di un complessivo ripensamento della funzione di controllo e perché investono rilevanti settori di intervento dell'azione di Governo: la politica finanziaria, la politica estera e l'attività normativa.

⁵³ Anche in questo settore rieccheggia l'esperienza britannica della *Public Accounts Committee*. Creata nel 1861 alla Camera dei Comuni per svolgere un controllo *ex-post* sulla spesa pubblica che si affiancasse a quello realizzato dal Ministero del tesoro, la commissione è oggi composta da un massimo di quindici membri (presidente compreso) e il *quorum* fissato per la regolarità dei lavori e delle decisioni richiede la presenza di almeno quattro deputati. I membri della Commissione sono nominati rispettando la proporzionalità delle appartenenze politiche all'interno dell'Assemblea sulla base di una proposta che il Governo formula dopo aver consultato l'opposizione. Per convenzione il presidente – eletto dalla stessa commissione – è un membro dell'opposizione. La *Public Accounts Committee* vigila sulla corrispondenza tra l'autorizzazione di spesa del Parlamento e l'effettivo utilizzo del denaro pubblico da parte del Governo. Essa è titolare dei poteri attribuiti alle altre commissioni permanenti, molte delle sue riunioni sono pubbliche e, almeno una volta per sessione, le sue relazioni sono discusse in Assemblea. Ciò che rende la sua posizione differente da quella delle commissioni di controllo della Camera dei Comuni, e il suo operato particolarmente significativo (soprattutto agli occhi dell'esecutivo), è il legame con il *Comptroller & Auditor General*, nonché il supporto che – tramite esso – riceve dal *National Audit Office*. In merito mi sia consentito rinviare a F. ROSA, *Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni*, in G. DI GASPARE N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del convegno tenutosi a Roma il 27 maggio 2004*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 336 e ss.

⁵⁴ La proposta Zanda si pone il problema di controllare le decisioni finanziarie del Governo e la copertura finanziaria delle proposte di legge attraverso il potenziamento del servizio bilancio del Senato. La differenza con lo strumento del comitato paritetico è però sostanziale: da una parte si ipotizza di rafforzare una struttura amministrativa interna alla Camera al fine di verificare le informazioni che (prevalentemente ma non esclusivamente) provengono dall'esecutivo; dall'altra si mira a raggiungere un risultato condiviso da parte di un organo di natura politica in ordine ad un settore del controllo sul Governo (artt. 35 e 37).

⁵⁵ Il controllo sul Governo – inteso come attività di verifica nei confronti di un soggetto politicamente responsabile che può implicare una sanzione – è trasversale alle altre funzioni parlamentari, in merito v. N. LUPO, *La classificazione delle funzioni del Parlamento, tra attualità e storicità del pensiero di Walter Bagehot*, in G. DI GASPARE (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese. Atti del seminario di studio tenutosi a Roma il 14 dicembre 1998*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 101 e ss. e – mi sia consentito – F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, in corso di pubblicazione in Giuffrè, Milano, p. I.

Il primo intervento si colloca nell'ambito della sessione di bilancio e prevede che al dibattito sul DPEF, che si tiene nelle commissioni di merito ai fini dell'espressione del parere indirizzato alla Commissione bilancio, prendano parte i Ministri di settore. Successivamente l'esame in Assemblea si apre con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei relatori, dura almeno una giornata e si conclude con l'approvazione di una risoluzione che costituisce condizione necessaria per l'avvio dell'esame delle proposte di legge indicate nel DPEF e volte alla realizzazione degli obiettivi della manovra economica in esso esplicitati⁵⁶.

L'intento è evidentemente duplice: da un lato, garantire (ancora una volta) un adeguato confronto tra Parlamento e Governo sull'indirizzo della politica finanziaria, in commissione alla presenza dei Ministri competenti per materia e in Aula in contraddittorio con il Premier; dall'altro, assicurare che l'approvazione della risoluzione parlamentare costituisca la premessa per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge richiamati nel DPEF, così da tutelare il potere di indirizzo delle Assemblee legislative in relazione agli obiettivi che la manovra finanziaria si propone di perseguire⁵⁷, cercando di evitare il ripetersi di quanto accaduto nell'attuale legislatura⁵⁸.

Il secondo intervento riguarda la procedura di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali⁵⁹, che – sovente inserite negli interstizi della programmazione dei lavori – non ricevono una particolare attenzione da parte dei membri delle Camere. Tra le molteplici ragioni di questo assetto possono essere annoverati l'elevato numero di iniziative, il carattere settoriale della più parte di esse e la consolida-

⁵⁶ V. art. 118-bis della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁵⁷ Sottolineano il legame tra approvazione del DPEF e mozione motivata di fiducia P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 122 e ss., A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 347, G.M. SALERNO, *Legge finanziaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII, Istituto poligrafico Zecca dello Stato, Roma, 1998, p. 14. Guardano al DPEF in termini di parametro di compatibilità dei disegni di legge in cui si articola la manovra finanziaria per quanto concerne il rapporto tra obiettivi e strumenti predisposti per realizzarli G.M. SALERNO, cit., p. 12 e G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, pp. 290 ss., spec. 297.

⁵⁸ Il 18 giugno 2008, contestualmente all'adozione del DPEF per gli anni 2009-2013, il Consiglio dei Ministri ha approvato una manovra, articolata in un decreto-legge (n. 112 del 2008 convertito nella l. 133 del 6 agosto 2008) e in un disegno di legge (A.C. 1441), che ha anticipato la legge finanziaria. La conversione del decreto è stata contrassegnata dal ricorso alla posizione della questione di fiducia sia alla Camera dei deputati (18 luglio e 4 agosto), che al Senato (31 luglio).

⁵⁹ Tradizionalmente considerate espressione della funzione di controllo del Parlamento nei confronti del Governo (T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano 1952; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli, Rimini, 1989, pp. 62 ss.), *contra* chi ritiene che con tali leggi il Parlamento eserciti la funzione di indirizzo politico partecipando alla formazione del trattato (C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 24 ss.; S. CASSESE, *Art. 80*, G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1979, p. 155; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali tra governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 448; L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella conclusione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, pp. 677 ss.). Reputano che le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali siano espressione di entrambe le funzioni (controllo e indirizzo) M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 806 e M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione dei trattati internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, p. 47.

ta opinione dell'inemendabilità di tali proposte⁶⁰. La bozza di proposta del PD alla Camera, ricalcando parzialmente la previsione di cui all'art. 80 cost., introduce la categoria dei trattati di particolare rilievo politico – secondo la valutazione del Governo o di un gruppo – cui si dovrebbero applicare tempi minimi garantiti all'esame in commissione e più ampi spazi per gli interventi in Aula⁶¹. Tale variante procedurale, che pure presenta incerti confini, interessa perché, differenziando la procedura di esame in ragione della rilevanza politica del trattato, potrebbe contribuire a razionalizzare l'impegno delle Camere, consentendo di concentrare l'attenzione delle Assemblee sui profili più significativi della politica estera del Governo⁶². Questo risultato sarebbe particolarmente rilevante in un contesto normativo ove gli obblighi internazionali costituiscono – ai sensi dell'art. 117,1 cost. – un vincolo che si impone al Legislatore statale e regionale.

Il terzo intervento attiene al controllo sull'attività normativa del Governo, attività che oscilla tra il polo del controllo e quello della co-legislazione⁶³. La bozza di proposta del PD alla Camera, facendo tesoro della prassi maturata nel corso delle ultime legislature, prevede che al Comitato per la legislazione siano inviati i progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa e di delegificazione. Qualora le commissioni di merito non si conformino alle condizioni contenute nel parere, e queste siano puntualmente formulate, le corrispondenti modifiche si intendono presentate in Assemblea come emendamenti rispetto ai quali non è ammessa la votazione per parti separate né la presentazione di emendamenti⁶⁴. Al contempo il Governo è tenuto ad indicare le ragioni per cui non si adegua ai pareri espressi dalle commissioni competenti per materia sugli schemi di atti normativi sottoposti all'esame del Parlamento⁶⁵. La *ratio* è quella di contribuire a rendere più incisiva l'attività svolta dal comitato per la legislazione⁶⁶, anche nei riguardi delle disposizioni che investono il Governo di un potere normativo (primario o secondario), e di chiamare quest'ultimo ad assumersi espressamente la responsabilità di scelte normative difformi da quelle auspiccate dalle Assemblee rappresentative.

4. Conclusioni

Tirare le fila di disposizioni eterogenee, sovente animate da intenti diversi e fra loro contraddittori, non è semplice. Il primo dato che emerge all'attenzione dell'osservatore concerne la difficile lettura complessiva dei regolamenti risultanti dalle modifiche proposte. Anche guardando ogni iniziativa come a quella definitiva – soprassedendo cioè sulla possibilità che si trovi un punto di incontro tra gli obiettivi delle diverse forze politiche – sorge il dubbio che l'impianto dei regolamenti del 1971 non sia in grado di reg-

⁶⁰ Per una ricostruzione critica di questa opinione v. F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO A. CELOTTO M. OLIVETTI, cit., pp. 1565-1567.

⁶¹ V. artt. 23 e 39 della bozza di proposta del PD alla Camera.

⁶² Che potrebbe assumere le forme della modifica delle disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dal trattato e dell'inserimento di riserve. Sul punto v. sempre F. GHERA, cit., p. 1567.

⁶³ In questo senso v. A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, cit., p. 218 e L. GIANNITI N. LUPO, cit., p. 214.

⁶⁴ V. art. 16-bis della bozza di proposta del PD, ove si prevede che il Presidente sia nominato dal Presidente della Camera tra i membri del comitato appartenenti all'opposizione.

⁶⁵ V. art. 96-ter della bozza di proposta del PD.

⁶⁶ Che peraltro la sola proposta Zanda prevede di istituire anche al Senato (v. art. 9).

gere un'ulteriore novella, senza che sia pregiudicata la lettura sistematica delle due fonti. Ciò significa che, anche volendo procedere sulla strada della revisione, le Assemblee parlamentari dovrebbero farsi carico di coordinare “vecchio” e “nuovo”, modificando e abrogando le disposizioni oramai superate, operazione della quale non vi è quasi traccia nelle iniziative esaminate.

Nel merito non sembra che tali proposte diano una risposta significativa all'esigenza – esplicitata nella premessa – di spostare l'attenzione delle Assemblee rappresentative dalla legislazione al controllo sull'esecutivo, in ragione dei riflessi che il rafforzamento del *continuum* maggioranza parlamentare-Governo ha indotto nell'ambito della decisione parlamentare.

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.

Nel Regno Unito, patria dell'opposizione ufficiale e dello *shadow cabinet*, non solo il partito di maggioranza con i suoi *back-benchers* costituisce uno dei principali contrappesi al Premier e al Governo⁶⁷, ma all'interno del Parlamento il controllo sull'esecutivo si articola in una pluralità di forme e di logiche: accanto al *question time* e agli *opposition days* trovano spazio le commissioni di controllo (*departmental select committees*) e il *public accounts committee*, che sono animati dall'intento di raggiungere conclusioni (possibilmente) condivise sull'azione dei e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Di questa pluralità nelle proposte esaminate c'è una labile traccia: la più parte delle previsioni è orientata a riconoscere alle minoranze il diritto di esprimersi e votare contro il Governo e la sua maggioranza, ma questo passaggio, pur necessario ed indispensabile, non è sufficiente per dirsi efficacemente esercitato il controllo sull'esecutivo, che dovrebbe porsi anche altri obiettivi (la verifica dell'attuazione delle leggi, il monitoraggio degli andamenti della spesa, la ricognizione degli effetti delle politiche pubbliche che connotano l'azione di governo) e, di conseguenza, armarsi di altri strumenti. In altre parole, in materia di controllo sull'esecutivo le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari dovrebbero iniziare laddove nei fatti si arrestano, nella consapevolezza che è su questo versante dell'azione parlamentare che si "gioca" la ricerca di un'identità alternativa a quella, ormai in declino, del Parlamento legislatore, nonché la costruzione di un più equilibrato rapporto con il potere esecutivo.

Quest'ultimo, diversamente da quanto premettono le proposte del PDL che hanno avviato il dibattito sulla riforma dei regolamenti, non è a nostro avviso un soggetto debole dell'attività parlamentare⁶⁸, e ciò sia in ragione dei risultati raggiunti dalle novelle regolamentari della XIII legislatura sul fronte del Parlamento "decidente"⁶⁹, sia in forza della possibilità per l'esecutivo di ricorrere alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia, che, come è noto, condizionano pesantemente le procedure e i tempi della deliberazione camerale.

Viceversa, ad indebolire l'esecutivo in Parlamento sembra essere l'eterogeneità politica delle coalizioni di governo, ragione per cui gli accordi raggiunti nell'ambito del processo decisionale interno al Governo – in quanto espressione di equilibri delicati e precari –

⁶⁷ V. per tutti M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2007, III ed., pp. 108-109, che annovera tra i contrappesi del Premier la Corona, il partito di maggioranza e l'opposizione e G. CARVALE, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè, Milano 1997, pp. 126 e ss. Interessanti in proposito sono gli studi sulla relazione esistente tra condotta di voto dei parlamentari, in particolare di maggioranza, e indirizzo politico dell'esecutivo, su cui di recente cfr. P. COWLEY, *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting under Blair*, Politico's, London, 2002 e *Rebels. How Blair Mislead his Majority*, Politico's, London, 2005, nonché i saggi e i dati reperibili sul sito www.revolts.co.uk. Si ricorda, infine, che un'intera sezione del volume *Parliament. Functions, Practice and Procedure* di J.A.G. GRIFFITH e M. RYLE (curato da R. BLACKBURN e A. KENNON, Sweet and Maxwell, London, 2003) è dedicata al c.d. *intra-party dissent* (pp. 174-192).

⁶⁸ In questo senso anche V. LIPPOLIS G. PITRUZZELLA, cit., pp. 47 ss. e R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008

⁶⁹ V. G. RIZZONI, cit., pp. 205-207, G. LASORELLA, cit., pp. 82-91, M.P.C. ATRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN e S. STAIANO (a cura di), cit., pp. 254-260.

finiscono per non tollerare il confronto parlamentare e, di conseguenza, necessitano degli strumenti cui si è fatto riferimento perché ne sia assicurata l'approvazione senza modifiche o integrazioni.

Questa conclusione trova paradossalmente conferma nell'attuale legislatura, visto che l'ampia maggioranza parlamentare di cui gode l'esecutivo – che consentirebbe un'agevole “gestione” del procedimento legislativo⁷⁰ – non ha limitato il ricorso all'art. 77 cost. e alla questione di fiducia, e che il partito di maggioranza relativa (si noti non la coalizione di maggioranza) si è fatto promotore di una novella regolamentare orientata a garantire al Governo gli strumenti indispensabili per attuare il proprio indirizzo politico.

Se questo è vero, meglio abbandonare la retorica dell'efficienza parlamentare con cui si mascherano i problemi propri del rapporto tra esecutivo e maggioranza parlamentare e lasciare alle novelle dei regolamenti il ben più arduo e necessario compito di contribuire a disegnare un diverso equilibrio tra i due poteri.

⁷⁰ Emblematico in proposito è l'iter di approvazione del c.d. lodo Alfano, sul punto v. N. Lupo, *Qualche indicazione sulla riforma dei regolamenti parlamentari*, intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, tenutosi a Roma il 14 luglio 2008, disponibile in *Astrid Rassegna* n. 75 del 14 luglio 2008.

PARLAMENTO E UNIONE EUROPEA

di MARIA TERESA NIGRO*

SOMMARIO: 1. Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona. 2. La normativa italiana relativa alla “fase ascendente” di formazione del diritto comunitario. 2. 1. I regolamenti parlamentari. 2.2. La legge n. 11/2005. 2.2.1. Gli obblighi informativi gravanti sul Governo. 2.2.2. La riserva d’esame parlamentare. 3. Conclusioni.

1. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali ed il controllo di sussidiarietà secondo il Trattato di Lisbona*

Il ruolo dei Parlamenti nazionali, così come disegnato dal Trattato di Lisbona, ratificato dall’Italia il 31 luglio 2008, suggerisce di ridisegnare i meccanismi predisposti dal legislatore italiano per consentire un maggior raccordo tra l’ordinamento interno e l’Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona inserisce nel Titolo sulle disposizioni relative ai principi democratici del TUE, un articolo espressamente dedicato ai Parlamenti nazionali, l’articolo 8 C¹, secondo il quale, questi ultimi, devono contribuire attivamente al buon funzionamento dell’Unione attraverso una serie di meccanismi, quali: l’informativa ad essi dovuta sugli atti delle istituzioni comunitarie e sulle domande di adesione degli Stati all’Unione Europea (lettera a) e lettera e)); la partecipazione alla valutazione delle politiche europee in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia (lettera c)); la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati (lettera d)); la partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo (lettera e)) e, infine, la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, secondo quanto previsto dal Protocollo sull’applicazione del principio di sussidiarietà² e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona (lettera b)).

Il controllo di sussidiarietà dovrebbe consentire ai Parlamenti di partecipare attivamente e senza intermediazione governativa, alla formazione della volontà legislativa europea, ma di fatto, attraverso tale controllo si riconosce agli stessi un potere di natura esclusivamente cassatoria dei provvedimenti adottati in ambito comunitario e non un effettivo potere di proposta, come invece dovrebbe essere per favorire una partecipazione dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell’Unione.

* Università degli Studi di Teramo

¹ Si tratta sostanzialmente di una novità rispetto ai Trattati vigenti e rispetto al Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, ove le disposizioni relative ai Parlamenti nazionali erano sparse in più articoli. Ciò risponde ad una esigenza di chiarezza dovuta anche al rafforzamento del ruolo degli stessi, v. *Il Trattato di Lisbona*, in *Quaderni europei ed internazionali*, n. 13/2008. Senato della Repubblica, p. 21.

² Tale principio, introdotto dall’articolo 5 TCE, dal Trattato di Maastricht, stabilisce che: “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva la comunità interviene, (...), soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque a motivo delle dimensioni e degli effetti in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione Europea" allegato al Trattato di Lisbona, al termine dell'esame delle proposte legislative inviate dalla Commissione europea, i Parlamenti nazionali possono formulare un parere motivato in ordine alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà, secondo la procedura prevista dal "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", per segnalare eventuali sconfinamenti dell'azione dell'Unione in competenze proprie degli Stati membri (c.d. meccanismo di allarme preventivo). Ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. Al termine di questo processo la Commissione europea può decidere di mantenere la proposta, ritirarla o modificarla, ma se i pareri motivati rappresentano almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, essa è tenuta a riesaminare la proposta (c.d. cartellino giallo, art. 7, par. 2, del "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità").

In caso di violazione del principio di sussidiarietà ciascuna Camera di ciascun Parlamento nazionale può chiedere al Governo di impugnare l'atto contestato davanti alla Corte di giustizia. L'articolo 7, par. 3, del Protocollo prevede, inoltre, un meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà. Infatti, se una proposta della Commissione europea non risulta conforme al principio di sussidiarietà per un numero sufficiente di Parlamenti nazionali, idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi³, la Commissione riesaminerà il progetto di atto, che essa potrà decidere di mantenere con un parere motivato, ritirare o modificare. Tali pareri dovranno essere trasmessi al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura legislativa. Infatti, se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la procedura si arresta (c.d. cartellino arancione). A questo proposito occorre sottolineare che il lasso di tempo concesso ai Parlamenti nazionali per esaminare la proposta di atto legislativo europeo, otto settimane dalla ricezione del progetto, è alquanto breve considerando la complessità dei tempi parlamentari e la mancanza di una disciplina *ad hoc* volta a regolare lo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte delle Camere.

La mancanza di una tale procedura non consente alle Camere di esprimersi per tempo in ordine al rispetto del principio di sussidiarietà. Infatti, dal 2006, anno in cui la Commissione europea ha cominciato ad inviare i progetti di atti normativi dell'Unione europea ai Parlamenti nazionali senza l'intermediazione governativa, sono stati soltanto 2 i pareri trasmessi dal Parlamento italiano in ordine al profilo della sussidiarietà, come sottolineato dal Presidente della Commissione Europea, Barroso, in una sua audizione tenutasi alla Camera dei Deputati il 15 luglio 2008.

A questo punto della trattazione appare opportuno esaminare la normativa italiana relativa alla partecipazione del Parlamento alle procedure di formazione del diritto comunitario (fase ascendente), per capire quali sono, allo stato attuale, gli strumenti che consentono al Parlamento italiano di prendere parte a tali procedure e la loro effettiva capacità di garantire un suo ruolo attivo in ambito comunitario.

³ In considerazione del fatto che vi sono 27 Stati membri e che ogni Paese dispone di due voti, il totale dei voti è pari a 54, pertanto la maggioranza semplice è di 28.

2. *La normativa italiana relativa alla “fase ascendente” di formazione del diritto comunitario*

La partecipazione del Parlamento italiano alla formazione del diritto comunitario e l'attuazione degli obblighi da esso derivanti, trova una sua specifica disciplina nei regolamenti parlamentari (artt. 125-127-ter R.C. e 142-144-quater R.S.) e nella legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”⁴. Al loro interno manca però, come sopra evidenziato, una procedura autonoma relativa al controllo di sussidiarietà⁵ e gli strumenti ivi previsti per garantire la partecipazione del Parlamento italiano alla “fase ascendente” non sono stati finora in grado di attribuire un ruolo attivo del Parlamento italiano all'interno dell'Unione. I maggiori limiti del nostro Parlamento si riscontrano, infatti, al momento della formazione del diritto comunitario in cui l'esecutivo continua a svolgere un ruolo dominante.

La normativa italiana relativa alla fase ascendente si limita ad attribuire al Parlamento, attraverso l'intermediazione delle Commissioni parlamentari, una serie di strumenti di indirizzo e di controllo che non assumono carattere vincolante nei confronti del nostro Governo. Ne consegue che, qualsiasi tipo di indirizzo le Camere dovessero esprimere in ordine ad un dato progetto di atto normativo comunitario, questo non potrà che essere recessivo rispetto a delle esigenze negoziali che spingano l'esecutivo a muoversi in una direzione diversa rispetto a quella espressa negli atti di indirizzo parlamentari⁶. Del resto, il negoziato che si svolge a Bruxelles subisce spesso una grande accelerazione nella fase finale di formazione del progetto di atto comunitario, e ciò non dà ai Governi nazionali il tempo necessario per raccordarsi con i propri Parlamenti in ordine alla posizione da assumere rispetto allo stesso. Se a ciò si aggiunge che in sede europea il Governo, si ritrova da solo a negoziare con altri 26 Stati rispetto ai quali nelle procedure a maggioranza qualificata non avrà alcuna possibilità di influenza, si comprende meglio la sua mancanza di interesse a seguire delle linee guida non vincolanti provenienti dalle Commissioni.

⁴ Questa legge ha integralmente sostituito ed abrogato la legge n. 86 del 1989 (c.d. legge “La Pergola”). Sulle ragioni che hanno condotto alla riforma della legge “La Pergola” e sulle novità introdotte nelle procedure relative alla fase discendente del processo comunitario v. Bientinesi F., *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2008, pp. 349 ss.

⁵ La Francia ha modificato la Costituzione al fine di introdurre una speciale procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Secondo l'articolo 88-6 Cost. “L'Assemblea nazionale ed il Senato possono esprimere un parere motivato sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà. Il parere è trasmesso dal Presidente dell'assemblea competente ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il Governo ne è informato”. Il secondo comma stabilisce che ogni Camera può proporre un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia contro un atto legislativo europeo per violazione del principio di sussidiarietà. Tale ricorso deve essere trasmesso alla Corte da parte del Governo francese.

⁶ *Nota sui profili ordinamentali del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Dossier di documentazione del Servizio affari internazionali del Senato*, Luglio 2006, p. 17.

2.1. *I regolamenti parlamentari*

Fin dal 1971 sono state introdotte all'interno dei regolamenti parlamentari, passando attraverso le Commissioni permanenti di Camera e Senato, delle speciali procedure di collegamento con gli organismi comunitari. Al centro del meccanismo prescelto dai regolamenti vi è la XIV^a Commissione per le Politiche dell'Unione Europea, istituita sia alla Camera (1996) che al Senato (2003), vero centro di coordinamento e di propulsione per l'esame parlamentare delle questioni comunitarie ed europee, la cui attività deve sempre svolgersi in coordinamento con quella delle altre Commissioni che mantengono la loro competenza per materia.

Secondo quanto stabilito dai regolamenti parlamentari, gli atti comunitari e i progetti normativi di tali atti vengono deferiti alle Commissioni competenti per materia con il parere obbligatorio della XIV^a e della III^a Commissione (Affari Esteri). Le informazioni relative a tali atti provengono da due canali: il Governo e la Commissione europea. Settimanalmente le Camere danno conto dei documenti trasmessi attraverso questi canali nei resoconti dell'Assemblea.

Al termine dell'esame le Commissioni competenti per materia possono formulare delle risoluzioni sull'opportunità di possibili iniziative del Parlamento o del Governo.

Al Senato la XIV^a Commissione, in caso di inerzia delle Commissioni di merito, può chiedere che il proprio parere venga trasmesso ugualmente al Governo, rendendo così manifesto all'esterno quello che è l'orientamento parlamentare. Al contrario di quanto avviene al Senato, le Commissioni della Camera, al termine dell'esame del progetto di atto comunitario, non votano delle risoluzioni, ma possono esprimere in un documento finale il proprio avviso sull'opportunità di possibili iniziative parlamentari o governative. L'assenza di una previsione regolamentare non impedisce loro di votare, comunque, delle risoluzioni⁷.

Secondo una recente prassi viene sottoposto all'esame del Parlamento anche il programma legislativo annuale della Commissione europea⁸ al fine di consentire alle Camere la formulazione di indirizzi al Governo in vista della individuazione in sede europea delle priorità politiche di fondo cui le iniziative della Commissione dovranno attenersi.

Il programma, alla Camera, viene assegnato a tutte le Commissioni permanenti, per le parti di loro competenza, che formulano un parere alla XIV^a Commissione cui spetta il compito di presentare una relazione all'Assemblea. Qui si incardina una discussione che può concludersi con l'approvazione di una risoluzione. Al Senato tale possibilità viene data già alla XIV^a Commissione, salva la possibilità di investire della questione l'Assemblea⁹.

⁷ Martines, Silvestri, De Caro, Lippolis, Moretti, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, pp. 385 ss.

⁸ Il programma legislativo annuale della Commissione europea elenca tutte le misure legislative che la Commissione intende proporre nel corso dell'anno di riferimento.

⁹ Per la legge comunitaria annuale si segue una procedura particolare. Il d.d.l. comunitaria viene assegnato alla XIV^a Commissione in sede referente, con il parere obbligatorio delle altre Commissioni. Queste concludono l'esame con l'approvazione di una relazione nel termine di 15 giorni. Scaduti i 15 giorni la XIV^a Commissione può procedere all'esame del d.d.l. anche senza il parere delle Commissioni di merito. Essa dovrà concludere i lavori entro 30 giorni con l'approvazione di una relazione generale per l'Assemblea cui vengono allegate le relazioni di maggioranza delle altre Commissioni (artt. 126-ter R.C. e 144-bis R.S.).

I regolamenti parlamentari attribuiscono alle Commissioni anche la possibilità di ascoltare i membri del Governo, del Parlamento o della Commissione europea nella fase di esame degli atti comunitari. Il Governo è stato però, coinvolto sporadicamente nell'esame degli atti comunitari da parte delle Commissioni, e solo nelle ultimissime legislature si è iniziato a ricorrere con una certa frequenza alle audizioni in Commissione dei membri del Parlamento europeo e della Commissione europea (art. 127 ter R.C. e 144 quater R.S.) fino al consolidamento di una prassi invalsa, specie presso la Camera dei deputati, di convocare i c.d tavoli nazionali, ossia riunioni tra Commissioni parlamentari, membri della Commissione corrispondente del Parlamento europeo e rappresentanti del Governo, in base alla materia di volta in volta affrontata¹⁰.

I regolamenti parlamentari, pertanto, attribuiscono alle Camere nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario una serie di poteri di indirizzo e di controllo che ritroviamo anche all'interno della legge n. 11 del 2005.

2.2. La legge n. 11/2005

Con la legge 4 febbraio 2005, n. 11 il legislatore italiano ha cercato di porre in essere una vera e propria riorganizzazione e razionalizzazione degli strumenti di partecipazione all'Unione Europea, passando attraverso l'abrogazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Legge "La Pergola") che annoverava fra le proprie finalità solo l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee attraverso l'adozione della c.d legge comunitaria annuale, con scarsa attenzione verso le procedure tese ad informare il Parlamento sullo svolgimento dei processi decisionali comunitari.

La nuova legge, invece, pone fra i suoi obiettivi primari la formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'UE e l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE (articolo 1).

Le innovazioni in essa contenute, quali ad esempio, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), nell'ambito del quale si concordano le linee politiche del Governo ai fini della formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione Europea e del puntuale adempimento degli obblighi derivanti¹¹; l'introduzione a carico del Governo di obblighi più stringenti di informazione e trasmissione al Parlamento dei progetti di atti comunitari; l'introduzione dell'istituto della riserva d'esame parlamentare ed alcune modifiche parziali al contenuto della relazione annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, il cui scopo principale era proprio quello di favorire una maggiore partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente, non hanno fino ad ora sortito gli effetti sperati. La legge 11/2005, infatti, pur ampliando i poteri di indirizzo del Parlamento e gli obblighi di trasmissione gravanti

¹⁰ Tucciarelli C., *Forma di governo nazionale ed Unione europea al termine della XV Legislatura: il ruolo del Parlamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, p. 15.

¹¹ In merito ai compiti ed al funzionamento del CIACE v. Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, pp. 482 ss e Petrillo P. *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in Olivetti, Groppi, Carpani (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, Bologna, 2007, pp. 30 ss.

sul Governo, mantiene il precedente impianto incentrato sulla mediazione governativa dell'informazione parlamentare in materia europea, con tutti gli inconvenienti che essa comporta¹².

Tra le diverse novità introdotte dalla legge in esame, relativamente alla “fase ascendente”, è forse il caso di soffermarsi sui nuovi obblighi informativi posti a carico del Governo (articolo 3) e sull'introduzione dell'istituto della “riserva d'esame parlamentare” (articolo 4).

2.2.1. Gli obblighi informativi gravanti sul Governo

L'articolo 3 della legge 11/2005, che regola la partecipazione delle Camere alla formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti comunitari, amplia non solo il numero e la tipologia degli atti che il Governo è obbligato a trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti, fra cui si segnala l'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, ma obbliga anche il Governo a riferire alle Camere in ordine alla posizione che intende assumere nelle riunioni del Consiglio europeo (articolo 3, comma 5), dando al Parlamento la possibilità di orientarne le posizioni in ambito europeo¹³.

Agli obblighi di informazione summenzionati si fa fronte attraverso l'uso di strumenti informatici che garantiscono la tempestività della trasmissione ma ne scoraggiano al tempo stesso la selezione, determinando una perdita nella qualità delle informazioni¹⁴.

All'informazione preventiva segue l'obbligo per il Governo di riferire anche sulle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri entro 15 giorni dalle stesse, oltre che semestralmente sui temi di maggiore interesse decisi in ambito comunitario (articolo 3, comma 6).

Si deve rilevare che, in base a queste previsioni ed in mancanza di una modifica dei regolamenti volta a prevedere delle riunioni a cadenza obbligatoria con il Governo dinanzi alle Commissioni di merito competenti o dinanzi alla Commissione Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, dal 2005 si è instaurata una prassi in base alla quale il Governo viene a riferire alle Camere prima e dopo ogni Consiglio europeo. Il modello base utilizzato è quello quadrangolare in cui il Governo riferisce alla Commissione Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato¹⁵.

¹² Brenna, Stabile, Trotta, De Vita, Tufarelli, *Commento alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in Olivetti, Groppi, Carpani (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11 del 2005*, cit., pp. 218 ss.

¹³ Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 492.

¹⁴ Cartabia M., *I Parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale dell'Unione europea. Che cosa resta in caso di mancata ratifica?*, in *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del convegno annuale AIC, 14-15 ottobre 2005, p. 8.

Nell'ordinamento inglese ritroviamo un ottimo sistema di filtro dei documenti provenienti dall'Unione che garantisce sempre un'informazione tempestiva e qualificata. Una prima selezione è effettuata dal Governo, che correda gli atti con relazioni esplicative, spetta poi alle *select committees* per gli affari europei occuparsi della fase di filtro successiva. Grazie a tale sistema le Camere esaminano solo gli atti più importanti in maniera approfondita. A questo proposito v. Cartabia M., *I Parlamenti nazionali*, cit., p. 5.

¹⁵ Nota, cit., p. 13.

In questo modo il Parlamento può formulare *ex ante* osservazioni e indirizzi ai nostri rappresentanti nel Consiglio europeo, dall'altro può esercitare un controllo *ex post* sull'esito delle riunioni, cercando di responsabilizzare maggiormente il Governo, garantendo così alle Camere la possibilità di verificare se le direttive e gli indirizzi manifestati allo stesso preventivamente si siano o meno concretizzati e, in caso contrario, quali sono stati gli ostacoli che ne hanno impedito la realizzazione¹⁶.

Sempre allo scopo di rafforzare i poteri di indirizzo delle Camere nei confronti dell'esecutivo, la legge 11/2005, ha introdotto una speciale procedura di garanzia, la c.d. riserva di esame parlamentare¹⁷.

2.2.2. La riserva d'esame parlamentare

La riserva d'esame parlamentare, in base a quanto stabilito dall'articolo 4 della legge 11/2005, può assumere carattere obbligatorio o discrezionale, ed in ogni caso il suo effetto dovrebbe essere quello di bloccare i lavori del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea fino a quando le Commissioni parlamentari non si siano espresse sul progetto in esame, e comunque non prima che sia decorso il termine di 20 giorni dal momento in cui il Governo comunica alle Camere di aver apposto tale riserva in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In questo modo il Governo non potrà impegnare la posizione italiana se non dopo l'esame parlamentare o trascorso il termine di 20 giorni dalla trasmissione del progetto alle Camere. Garantendo alle Camere il tempo necessario per esprimersi sui progetti di atti legislativi europei, l'istituto in esame, rafforza le capacità di indirizzo delle Camere sulle politiche europee del Governo¹⁸.

Tuttavia, l'utilità della riserva è legata alla velocità con cui il progetto cui essa fa riferimento e i documenti ad esso correlati vengono trasmessi alle Camere, che a loro volta dovrebbero essere in grado di gestire la propria agenda in modo da assumere le iniziative adeguate nei tempi appropriati in riferimento agli atti di maggiore peso politico, avviando l'esame parlamentare degli atti europei che meritino un adeguato dibattito politico. Anche in questo caso si rende necessaria una riforma dei regolamenti parlamentari. Non basta garantire una certa velocità di trasmissione dei progetti su cui si intende as-

¹⁶Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 492.

¹⁷La *scrutiny reserve* è considerata il perno dell'intero sistema inglese di esame parlamentare dei documenti comunitari, potendo esplicare effetti diretti sul procedimento decisionale comunitario. Essa obbliga l'esecutivo ad interrompere il processo decisionale comunitario in sede di Consiglio dei Ministri dell'UE, nell'attesa che il Parlamento esamini la documentazione e si esprima sul punto. Essa garantisce le prerogative parlamentari fissando una sorta di clausola *stand still*, ossia un obbligo di non procedere nei confronti dell'esecutivo. Trattandosi però di un istituto che può isolare il Governo, sono previsti dei casi in cui il esso può procedere ugualmente senza attendere l'esito del controllo parlamentare, v. Gambale P., *La partecipazione dei Parlamenti nazionali alla "fase ascendente" del diritto comunitario: modelli stranieri e novità dell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, www.luiss.it, 2006, p. 4.

¹⁸La riserva d'esame parlamentare non costituisce soltanto uno strumento di vincolo nei confronti del Governo da parte del Parlamento ma, nei casi in cui il Consiglio dei Ministri è obbligato a decidere all'unanimità, può divenire anche uno strumento di pressione da parte del Governo nei confronti dei *partners* europei, in quanto consente al Governo di prendere tempo ed ottenere, eventualmente, il rinvio di una decisione non gradita, v. Cartabia M. e Violini L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 495.

sumere la riserva, ma occorre anche una maggiore selezione dei progetti, in modo che le Commissioni valutino solo quelli che meritano un esame effettivo¹⁹.

3. Conclusioni

Sulla base di questa rapida e breve analisi di alcuni degli strumenti predisposti dall'ordinamento italiano per consentire al Parlamento di prendere parte alla dimensione europea, non sembra si possa ancora parlare di una sua partecipazione attiva al funzionamento dell'Unione.

Occorrerebbe ripensare al rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento nella fase di formazione del diritto comunitario per fornire all'organo rappresentativo della volontà popolare degli strumenti in grado, se non di vincolare, almeno di spingere il Governo a mantenere delle linee che siano il più possibile conformi agli indirizzi parlamentari.

Ciò può avvenire non solo garantendo piena attuazione alle norme della legge n. 11/2005 e agli strumenti da essa predisposti per rafforzare i poteri di indirizzo delle Camere nei confronti dell'esecutivo²⁰, primo fra tutti la riserva d'esame parlamentare, ma anche modificando i regolamenti parlamentari.

In mancanza di una concreta volontà di innovare i regolamenti parlamentari da parte del legislatore, l'unico strumento offerto alle Commissioni parlamentari per ovviare ai difetti della normativa italiana, è offerto da una modifica di fatto delle procedure di collegamento tra Parlamento, Governo e Unione Europea.

Ad esempio, in merito al controllo di sussidiarietà, nell'attesa di una modifica dei regolamenti parlamentari che introduca una procedura *ad hoc* per il suo svolgimento, si potrebbero formare delle Commissioni specializzate negli affari comunitari che si occupino solo di questo tipo di controllo, oppure si potrebbe seguire quanto stabilito dall'articolo 144, comma 5, R.S. e trasmettere le osservazioni che la XIV Commissione invia alle Commissioni di merito nella fase ascendente, direttamente alla Commissione europea, in mancanza di una pronuncia delle Commissioni di merito nei termini ivi stabiliti. Peraltro, la XIV Commissione Politiche dell'Unione europea del Senato ha reagito all'inerzia del legislatore in merito al controllo di sussidiarietà, instaurando una prassi in base alla quale, nelle deliberazioni delle Commissioni permanenti sui progetti di atti dell'Unione indirizzate al Governo ed inviate successivamente alla Commissione europea, una parte della motivazione viene dedicata al rispetto del principio di sussidiarietà²¹. La Camera sarebbe, invece, intenzionata a prevedere la automatica rimessione in

¹⁹ Gli strumenti informatici di cui le Camere dispongono possono essere utili. Ad esempio il Senato ha creato una sua banca dati dei progetti europei, in modo da assicurarsi una larga autonomia nella gestione dei documenti e dei progetti di atti dell'Unione.

²⁰ Alla luce delle carenze emerse dalla concreta applicazione della legge 11/2005, la XIV^a Commissione Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, il 31 luglio 2008, ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva, allo scopo di approfondire le diverse questioni relative alla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, di verificare gli effetti prodotti dalla legge 11 sulla partecipazione italiana all'UE e l'adeguatezza degli strumenti ivi previsti rispetto all'evoluzione del processo di integrazione europea, anche in considerazione della ratifica italiana del Trattato di Lisbona.

²¹ Gianniti L., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in Bassanini F. e Tiberi G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008.

aula del progetto comunitario rispetto al quale la Commissione XIV esprima un parere contrario sotto il profilo della sussidiarietà²².

Per accrescere il potere di influenza del Parlamento in ambito comunitario, si potrebbe invece ipotizzare un maggior contatto tra le Commissioni permanenti ed il Parlamento europeo che nelle procedure di co-decisione può realmente influenzare il Consiglio dei Ministri dell'Unione e garantire così al Parlamento italiano un effettivo potere di proposta secondo quanto stabilito dal Trattato di Lisbona.

Alla luce di quanto sopra esposto, si può affermare, che il nostro ordinamento, nonostante i passi in avanti compiuti negli ultimi anni, non è ancora in grado di attribuire al Parlamento un vero e proprio potere legislativo in ambito europeo dal momento che, gli strumenti di indirizzo e di controllo predisposti fino a questo momento, non sono idonei a vincolare l'esecutivo nella sede negoziale europea.

²² Fasone C. *I Parlamenti dell'Unione: nuovi attori sulla scena delle procedure normative comunitarie?*, in *Amministrazione in cammino*, www.luiss.it, 2008, p. 18.

PARLAMENTO E REGIONI

di MICHELA MICHETTI*

SOMMARIO: 1. Notazioni di carattere generale. 2. L'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. 3. Brevi considerazioni sulle proposte di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: la composizione e gli organi di designazione. 3.1. Segue: la disciplina delle funzioni della Commissione parlamentare nella sua composizione integrata. 3.2. Segue: le modalità di funzionamento e gli effetti dei pareri resi dalla Commissione parlamentare integrata.

1. Notazioni di carattere generale.

A sette anni di distanza dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, quella del rapporto tra Parlamento e Regioni resta, senz'altro, la grande questione irrisolta del processo di revisione costituzionale.

Una simile constatazione scaturisce dalla circostanza che, ad oggi, l'unica disposizione prevista dal testo della riforma che avrebbe dovuto assolvere – sia pure come soluzione transitoria – alla precipua funzione di ridefinire i rapporti di rappresentanza-partecipazione tra Parlamento-Regioni ed autonomie locali, non ha trovato ancora alcuna forma di attuazione.

La disposizione in questione, ovvero l'art. 11, comma 1, della legge cost. n. 3 del 2001, il quale, come è noto, prevede che, in attesa di una revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione (relativa cioè al Parlamento), “*i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*”, costituisce, all'interno del complesso panorama istituzionale un primo importante tentativo di raccordare il sistema (legislativo) centrale con quello locale ⁽¹⁾. Non è affatto casuale se la previsione abbia trovato posto proprio in seno alla legge di riforma costituzionale, quasi a rappresentare il dovuto e necessario *correttivo*, quale strumento di perfezionamento, di un sistema altrimenti inadeguato a dare vita ad un razionale e sistematico processo riformatore.

Ed infatti, come si è sin da subito osservato, l'esigenza di adeguare la struttura dell'organo parlamentare e con esso i metodi della legislazione statale (così come vorrebbe anche l'art. 5 Cost.) al mutato contesto istituzionale, delineatosi all'indomani

* Università degli studi di Teramo.

¹ Sulla particolare portata innovativa della disposizione v. E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, in *Un Senato per le autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003, 101s., per il quale “la legge costituzionale n. 3 del 2001 apporta un elemento di notevole novità a tale sistema, introducendo un raccordo di tipo parlamentare, quale è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che viene ad essere integrata dalla partecipazione di rappresentanti di Regioni ed enti locali”.

dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, avrebbe dovuto rappresentare se non l'unico, certamente il primo e fondamentale atto di intervento da parte degli organi centrali. Coerentemente con il nuovo sistema delle competenze normative tracciato dal novellato Titolo V, il quale ha formalmente ridefinito i rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, *spostando* (dal primo) sulle seconde la titolarità della competenza legislativa generale, si sarebbe dovuto procedere opportunamente ad una riforma del procedimento legislativo, dal momento che, nel vigore del nuovo regime, spetta, in via di principio, al legislatore regionale "... la determinazione degli interessi generali e la scelta del loro perseguimento" ⁽²⁾.

In proposito, l'art. 11 al suo secondo comma stabilisce che "(q)uando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

La previsione introduce un elemento di novità e di raccordo nei rapporti tra Parlamento e regioni e una forma di *controllo* sull'effettiva estensione dell'intervento normativo statale, il quale, sia perchè chiamato ad operare in concorso vincolato con la legge regionale, come nel caso della disciplina delle materie di competenza concorrente; sia perchè chiamato a disciplinare materie, che, per la loro natura finalistica e teleologica sfuggono ad una qualsivoglia determinazione *ex ante*, è in grado di incidere l'ambito legislativo regionale a prescindere dalla regola della competenza.

Mette conto di rilevare, poi, come la disposizione in parola, secondo la dottrina prevalente ⁽³⁾, sia stata intesa non come prescrittore una mera *facoltà* per le Camere di integrare (o non) la Commissione parlamentare per le questioni regionali, (che l'uso del verbo *possono* avrebbe potuto suggerire), bensì come un "imperativo istituzionale"; "un *obbligo* costituzionale" ⁽⁴⁾ da adempiere, in vista di una successiva e più incisiva riforma. In prospettiva, l'attuazione dell'art. 11 avrebbe dovuto rappresentare, insomma, una embrionale forma di sperimentazione finalizzata all'istituzione di una seconda Camera parlamentare come Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali ⁽⁵⁾.

Come spesso accade, però, il dato prescrittivo non sempre trova, nel momento attuativo, una sua positiva forma di realizzazione, generandosi una sorta di divario tra norma costituzionale e realtà effettuale dell'ordinamento, i cui effetti ineluttabilmente si riverbe-

² S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 116.

³ N. Lupo, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo Titolo V Cost.* in www.amministrazioneincammino.it, gennaio 2002, per il quale si sarebbe qui in presenza di una norma costituzionale, che ha la capacità di imporsi anche ai regolamenti parlamentari.

⁴ S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 316; Id., *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma 2007, 113; Id., *La Camera delle regioni e delle Autonomie locali modelli a confronto e proposta*, in *Un Senato per le autonomie per l'Italia federale*, Napoli 2003, 149.

⁵ R. Bifulco, *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie*, 211; S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 111ss.

rano sul complessivo funzionamento del sistema. Ciò è quanto si è verificato anche rispetto all'art. 11, la cui mancata attuazione non solo rappresenta una tra le più significative tessere mancanti del processo di riforma costituzionale, ma ha dato vita, come si dirà, a non trascurabili conseguenze, che, anche ad un occhio poco attento, non possono non apparire come vere e proprie torsioni del principio autonomistico, della forma di Stato e del principio della separazione dei poteri⁶).

Non v'è chi non veda, ad esempio, nella stessa giurisprudenza costituzionale un chiaro indicatore di questo mancato adeguamento. Il riferimento riguarda specificamente l'attività di *ridefinizione* delle competenze normative posta in essere dallo stesso giudice delle leggi, che a partire dalla sentenza n. 303 del 2003⁷) ha introdotto un uso sostenuto del canone della leale collaborazione e del sistema delle Conferenze, resosi necessario, a dire della Corte stessa, dalla “*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” (sentenza n. 6 del 2004). La qual cosa, come ben si comprende, ha finito per incidere in senso deteriore sull'autonomia regionale, che per un verso si è vista *sottrarre* interi ambiti di competenza e, per altro, quasi a titolo compensativo, si è vista riconoscere, attraverso l'inserimento di (deboli) moduli collaborativi (come le intese), la possibilità di “*una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto*” legislativo statale⁸).

Tali forme di coinvolgimento, che trovano realizzazione in seno al sistema delle Conferenze, non sono, tuttavia, *qualitativamente* assimilabili al tipo di partecipazione che, invece, l'art. 11 tenderebbe a riconoscere e a garantire⁹). Solo in questo caso, infatti, si realizzerebbe un vera e propria interlocuzione diretta tra Parlamento-Regioni-autonomie locali sino ad oggi adombrata dal ruolo di preminenza svolto dall'Esecutivo che, come mostra l'esperienza, si è avvalso strumentalmente del sistema delle conferenze proprio per *contrapporsi* - piuttosto che mediare - con il Parlamento nazionale. L'art. 11, se correttamente valorizzato, consentirebbe di restituire al circuito della rappresentanza e con esso ai rapporti fra i poteri dello Stato una forma di riequilibrio, oltre a garantire alle re-

⁶ Qui il riferimento vuole alludere al sostanziale disequilibrio che caratterizza l'attuale sistema istituzionale. Un sistema che continua a rimare modellato sopra schemi oramai inadeguati, rischiando di acutizzare i suoi punti di criticità tra cui la perdita di centralità del Parlamento alla quale fa eco un rafforzamento della funzione (legislativa) dell'Esecutivo con conseguenze che si riflettono direttamente anche sul sistema delle autonomie, sguarnite in questi casi di quelle puntuali garanzie che solo il procedimento legislativo parlamentare sarebbe in grado di assicurare qualora si addivenisse all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, permettendo così ai rappresentanti delle autonomie territoriali di inserirsi nei procedimenti parlamentari decisionali.

⁷ Con la sent. n. 303 del 2003, la Corte introduce una deroga al riparto delle competenze. La c.d. chiamata in sussidiarietà si giustifica solo se la legge statale definisce un “iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale” e soltanto se “la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato (...) sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata” (p.to 2.2 del Considerato in diritto).

⁸ Sul punto la giurisprudenza della Corte è copiosissima si v. sentt. nn. 27/2004; 233/2004;231/2005; 339/2005;378/2005; 383/2005; 21/2006; ord.152/2006.

⁹ Sui punti di criticità del sistema delle Conferenze v. A. D'Atena, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *L'Italia verso il «federalismo»*. Taccuini di viaggio Milano, 2001, 92 ss.; F.S. Marini, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 60 ss.; S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, cit., 116-117; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., 98, 100 s.

gioni ed alle autonomie locali una loro autonoma posizione (sganciata, cioè, dalla sede della Conferenza) all'interno dell'*iter legis*.⁽¹⁰⁾

2. L'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari.

Per il vero, la questione delle Regioni in Parlamento, all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 11, sembrava aver incontrato una certa sensibilità ed attenzione da parte delle istituzioni parlamentari. Il tema, infatti, era stato affrontato con solerzia attraverso la costituzione, nell'ambito delle due Giunte per il Regolamento, di un Comitato paritetico (quattro deputati e quattro senatori) presieduto dal senatore Mancino, incaricato appunto di tradurre in regole la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla funzione legislativa statale⁽¹¹⁾.

Il riferimento a questa esperienza poi conclusasi, come noto, in modo negativo, dal momento che i lavori svolti si sono arenati senza avere sortito l'effetto di introdurre alcuna modificazione sui contenuti delle disposizioni già presenti nei regolamenti parlamentari⁽¹²⁾, è, comunque, utile non solo per il rilievo che hanno assunto le innegabili difficoltà tecniche legate all'attuazione della norma - ben individuate anche dalla dottrina più attenta⁽¹³⁾ -; ma soprattutto perché rappresenta una delle poche attività dedicate al tema⁽¹⁴⁾. Il che, a dire il vero, rivela anche un ulteriore aspetto legato alla vicenda dell'attuazione dell'art. 11, rappresentato da una profonda difficoltà concettuale di addivenire ad un effettivo cambiamento⁽¹⁵⁾.

Una sensazione questa che sembra trovare conferma anche alla luce dell'analisi delle più recenti proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari presentate in seno alla XVI legislatura, dal momento che, solo in due casi viene in considerazione la questione dell'attuazione dell'art. 11. Ci si riferisce, in particolare, alla proposta di modifica del regolamento del Senato presentata il 10 novembre 2008 dal gruppo parlamentare *Italia dei valori* ed a quella presentata alla Presidenza della Camera l'11 dicembre 2008 su iniziativa dei Deputati Ria, Pizzetti, Bressa e Zaccaria.

¹⁰ Sul punto ancora S. Mangiameli, *Vicende connesse*, cit., 117, il quale sottolinea che "il metodo con cui lavora la conferenza, il c.d. metodo per consenso, esclude una vera e propria selezione delle decisioni e delle posizioni intorno agli atti che devono essere deliberati".

¹¹ Giunta per regolamento della Camera dei Deputati, seduta del 5 giugno 2002.

¹² In proposito v. Regolamento della Camera dei Deputati, Capo XXII Delle procedure relative alle questioni regionali, art. 102 e 118-bis; Regolamento del Senato della Repubblica, art. 40, 125-bis e 137.

¹³ Tra i tanti contributi v. almeno R. Bin, *La Commissione bicamerale tra democrazia e corporativismo*, L. Gianniti, *Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*; E. Gianfrancesco, *Problemi*, cit., 110ss.; S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 319 ss..

¹⁴ Ulteriori approfondimenti sono pervenuti dalla Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, 28 novembre 2002; Giunta per il regolamento del senato della Repubblica, 23 ottobre 2001; Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, 16 ottobre 2001.

¹⁵ Si v. sul punto le interessanti e approfondite considerazioni di F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Un senato per le autonomie*, cit., 49-50ss.

3. *Brevi considerazioni sulle proposte di attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: la composizione e gli organi di designazione*

La proposta di modifica presentata al Senato, attraverso l'art. 13, si propone di dare attuazione all'art. 11, introducendo nel Regolamento vigente l'art. 40-*bis* intitolato, appunto, *Integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ai sensi dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

Ebbene, dalla lettura del primo comma si evince, in primo luogo, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali “è integrata con la designazione di un numero di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali non superiore alla somma dei deputati e dei senatori che ne fanno parte”.

La disposizione, per questa parte, si preoccupa di definire – in assenza di precise indicazioni da parte del legislatore costituzionale – la *consistenza* numerica della Commissione, la quale, come prescritto, non deve essere superiore a quella prevista per deputati e senatori e, cioè vale a dire, non superiore al numero di 40 membri.

In prima battuta, la norma si presterebbe ad essere variamente interpretata. Ed infatti, l'uso della locuzione *non superiore* se, per un verso, esclude la possibilità di una integrazione della Commissione che veda una rappresentanza regionale *prevalente* rispetto a quella statale (¹⁶), per altro, invece, potrebbe voler prefigurare tanto una composizione *paritaria* dell'organo, quanto una composizione integrata della Commissione attraverso una rappresentanza regionale e locale *minoritaria* rispetto a quella statale. Questa ultima soluzione, però, deve essere scartata per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, una simile eventualità svuoterebbe di fatto la portata prescrittiva dell'art. 11, la cui *ratio* di fondo è proprio quella di valorizzare, quanto più possibile, la partecipazione delle autonomie territoriali all'interno dei procedimenti legislativi decisionali di pertinenza regionale. Nondimeno, una simile determinazione varrebbe a rendere affatto inconsistente la presenza regionale e locale in seno all'organo, sia in termini di rappresentatività, sia in termini di effettiva rilevanza in ordine alla formazione della decisione (¹⁷).

In secondo luogo, sulla base del dato testuale, risultante dalla lettura dell'art. 40-*bis* lett. a) e b), si evince chiaramente come la soluzione adottata prediliga il criterio della composizione paritaria, in cui la rappresentanza regionale e locale, attraverso la designazione complessiva di 40 membri, risulta essere uguale a quella statale.

In questa stessa direzione muove, peraltro, l'indicazione fornita dalla proposta di modifica del regolamento della Camera dei Deputati, là dove nell'art. 102, comma 2 è testualmente previsto che “(i)n attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ventidue rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, cin-

¹⁶ In merito a questa soluzione v. le considerazioni di S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 320, il quale sottolinea come “la composizione integrata secondo un criterio di prevalenza regionale farebbe assumere effettivamente alla Commissione bicamerale il carattere di ‘parte’ del procedimento legislativo e ciò darebbe senso, sia al carattere *conformativo* del parere previsto, e sia al particolare procedimento individuato per superare le ipotesi di contrasto tra la volontà delle Regioni e quella dello Stato”. Pur essendo condivisibili le considerazioni appena riferite si ritiene, comunque, che la previsione di una simile composizione dovrebbe necessariamente passare per la riforma del bicameralismo perfetto.

¹⁷ Analoghe considerazioni sono state svolte da parte della dottrina anche con riguardo alla soluzione di adottare un criterio di composizione paritaria della Commissione. In particolare v. S. Mangiameli, *Brevi considerazioni*, cit., 319-320.

que rappresentanti delle Province e tredici rappresentanti dei Comuni partecipano alle sedute della Commissione parlamentare per questioni regionali”⁽¹⁸⁾.

Soluzione questa che ricalca l’orientamento emerso nella già ricordata esperienza del Comitato Mancino, in cui analogamente era stata prevista una rappresentanza regionale e locale di 40 membri secondo la medesima suddivisione. Allora come adesso, la previsione di una composizione paritaria dell’organo risponderebbe alla necessità di mantenere inalterata la *natura* parlamentare della Commissione stessa⁽¹⁹⁾, che, però, in questa sua veste integrata rilevarebbe la sua natura ancipite di organo rappresentativo della comunità nazionale, per una parte, e delle comunità territoriali, per l’altra. Insomma, rappresenterebbe una sede di incontro fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale. Il che, ferma restando la diversa natura delle due forme di rappresentanza⁽²⁰⁾, sarebbe, in una certa misura, funzionale all’esigenza di rappresentare le differenti realtà territoriali presenti nella Repubblica⁽²¹⁾.

E’ poi da osservare, sulla base di quanto risulta dalla lettura dell’art. 40-bis comma 1, (R.S.)⁽²²⁾ e dell’art. 102, comma 2 (R.C.), come le due norme, nel disciplinare il criterio *quantitativo* della rappresentanza regionale e locale⁽²³⁾, lascino emergere una lieve asimmetria numerica tra le due rappresentanze, essendo la componente regionale prevalente rispetto a quella locale. Il che sembrerebbe trovare giustificazione nella circostanza per cui le funzioni della Commissione integrata riguarderebbero principalmente la legislazione statale su materie di competenza legislativa delle regioni.

Sia pure in misura inferiore, la presenza della rappresentanza locale accanto a quella regionale appare affatto coerente con la logica del quadro costituzionale, non solo perché

¹⁸ Corre l’obbligo di riferire, inoltre, come la norma testé menzionata preveda l’esclusione della partecipazione dei rappresentanti regionali e locali dai lavori della Commissione, quando questa debba svolgere l’esercizio della funzione prevista dal primo comma dell’art. 126 Cost., nonché di quelle riguardanti l’elezione dei componenti dell’Ufficio di Presidenza. Una simile previsione si fonderebbe, secondo quanto si legge nella relazione di accompagnamento della proposta di modifica, sull’argomentazione che, lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta sono atti che la stessa Costituzione rimette ad una Commissione di deputati e senatori. Mentre per quel che concerne l’esclusione della partecipazione all’elezione dell’Ufficio di Presidenza questa si giustificerebbe data la previsione legislativa che rimette tale elezione alla Commissione nella sua composizione parlamentare.

¹⁹ Sul punto e in ordine alla possibilità di prevedere diverse soluzioni v. le considerazioni di E. Gianfrancesco, *Problemi*, cit., 107-108, per il quale sarebbe da escludersi, sulla base della formulazione letterale dell’art. 11, l’opzione che preveda una maggioranza di componenti designati dalle regioni ed enti locali.

²⁰ ... ben messa in evidenza da F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali*, cit. 52-53 ss. per cui “la rappresentanza politica è una rappresentanza volutamente pensata su base individuale e egualitaria, la regola che ciascun parlamentare rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato riflette lo stesso principio di uguaglianza” mentre “la rappresentanza territoriale presuppone al contrario che i cittadini si presentino di fronte allo Stato differenziati fra loro, per via della previa appartenenza all’entità particolare oggetto di rappresentazione nella Camera delle autonomie. Non cittadini considerati in modo indiscriminato, bensì cittadini considerati nella loro appartenenza ad una entità intermedia che vale a distinguerli in via di principio gli uni dagli altri ...”.

²¹ ... con la conseguenza necessaria che “l’omogeneità democratica confluisca con l’omogeneità federale” così C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milano1984, 507.

²² ... in cui si stabilisce alla lett. a) che “ciascuna regione e provincia autonoma designa un proprio rappresentante” e alla lett. b) che “la Conferenza Stato-città ed autonomie locali designa rappresentanti dei comuni, delle province, delle città metropolitane, nei limiti numerici complessivi di cui al presente comma”.

²³ ...che è rispettivamente pari a ventidue (ovvero un rappresentante per ciascuna regione e province autonome) e, per conseguenza, pari a diciotto (complessivamente) per le autonomie locali.

le regioni e le autonomie locali (ancorché con funzioni diverse) sono considerate enti costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.); ma perché il novellato disegno costituzionale così come attribuisce alle prime la titolarità della potestà legislativa generale; alle seconde attribuisce, in via di principio, la generalità delle funzioni amministrative. In ragione di ciò, non sembrerebbero sostenibili quelle soluzioni che volessero importare anche qui il modello delle Conferenze a geometria variabile o escludere in tutto o in parte la partecipazione degli enti locali dalla composizione della Commissione sulla base del presupposto che, non essendo questi ultimi titolari di competenze legislative non potrebbero partecipare alla funzione legislativa, che secondo l'art. 117, primo comma "è esercitata dallo Stato e dalle regioni" ⁽²⁴⁾. L'argomento appare, per il vero, alquanto specioso, dal momento che non terrebbe debitamente conto del momento dell'attuazione amministrativa delle relative decisioni legislative ⁽²⁵⁾, le quali non meno che sulla legislazione regionale sono in grado di incidere anche sull'esercizio delle funzioni esecutive locali. A ciò si aggiunga, infine, la previsione - contenuta nella proposta di modifica presentata alla Camera dei Deputati -, di estendere la competenza della Commissione anche "su progetti di legge che, pur non riguardando le materie di cui all'art. 117, terzo comma e 119 della Costituzione, contengano comunque disposizioni riguardanti l'attività legislativa o amministrativa delle regioni, delle Province autonome e degli enti locali (art. 103, comma 1).

Sul punto ancora una osservazione. Per quel che concerne la consistenza numerica della componente locale, diversamente da quella della Camera dei deputati, la proposta di modifica del regolamento del Senato, stabilisce solo che essa debba essere compresa nei limiti numerici complessivi previsti nella norma. Ciò che appare discutibile è la mancata definizione da parte della norma stessa della consistenza e del rapporto numerico tra rappresentanti dei comuni e rappresentanti delle province e, cioè, la mancata indicazione di *quanti* membri di ciascun ente debbano essere designati. In questo punto la disciplina del regolamento del Senato potrebbe apparire lacunosa. Spetterebbe, infatti, al regolamento parlamentare definire il *quid* dell'integrazione, a meno di non ritenere che una fonte diversa possa intervenire a specificare il *quantum* della rappresentanza locale. Accanto alla questione della *quantità*, si pone poi l'altra questione relativa alla *qualità* della rappresentanza regionale e locale, una questione questa che si definisce all'interno di quella della scelta dell'organo cui spetta la selezione del membro.

Con riguardo alla rappresentanza regionale, la proposta di modifica del Regolamento del Senato, ed in specie l'art. 40-bis, stabilisce che ogni regione è chiamata a designare un proprio rappresentante, omettendo, però, di specificare l'organo regionale al quale compete siffatta designazione (Consiglio regionale, Presidente o Giunta regionale). Come può ben comprendersi, la scelta dei rappresentanti da parte dell'organo consiliare o da parte dell'organo esecutivo assume un diverso significato che si riflette, in modo speculare, sulla *qualità* della rappresentanza. Nel primo caso, l'integrazione della Commissione avverrebbe attraverso soggetti di derivazione consiliare che sono, quindi, espressione dell'organo legislativo regionale (sul modello del Senato americano); nel

²⁴ V. Lippolis, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*. Audizione 11 dicembre 2006 nell'ambito dell'Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V della parte seconda della Costituzione.

²⁵ In questo senso v. E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 112; C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it, .

secondo caso, invece, l'integrazione avverrebbe tramite rappresentanti dell'organo esecutivo regionale (sul modello del *Bundesrat* tedesco) ⁽²⁶⁾.

Ma, la mancata specificazione dell'organo regionale competente a designare i rispettivi rappresentanti è un segnale che va interpretato come uno spazio (di autonomia) lasciato dai regolamenti parlamentari alle fonti regionali ed, in particolare, alle Carte statutarie di effettuare tale opzione ⁽²⁷⁾. Di qui la considerazione ulteriore, per cui l'effettiva attuazione dell'art. 11 dipende anche dagli stessi ordinamenti regionali.

Diversamente, la proposta di modifica di regolamento presentata alla Camera dei Deputati prevede, attraverso l'introduzione dell'art. 102-bis, che "(i) rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (siano) designati uno per ogni Regione e Provincia autonoma, dai rispettivi Consigli o Assemblee". La norma in questo caso opera una scelta ben precisa circa l'organo preposto alla designazione dei rappresentanti regionali. Essa riserva, infatti, ai Consigli e alle Assemblee il compito di nominare tali soggetti. Certamente una rappresentanza di tipo consiliare apparirebbe più compatibile non solo con la natura di organo parlamentare della Commissione, ma perché rappresenterebbe un'alternativa alle molteplici forme di raccordo già esistenti fra esecutivi statale e regionali. Tuttavia deve osservarsi come una simile opzione chiuderebbe la via ad altre possibili soluzioni, ponendo, così come si legge nella relazione di accompagnamento, "una regola generale a carattere suppletivo che, nella salvaguardia dell'autonomia regionale, radica nelle assemblee legislative la competenza a designare i rappresentanti in seno alla Commissione". Per il vero, proprio la salvaguardia dell'autonomia regionale ed in particolare di quella statutaria imporrebbe, al regolamento di lasciare spazi di autodeterminazione, i quali consentirebbero a ciascuna Regione di partecipare in seno alla Commissione secondo un autonomo potere di scelta, che meglio rifletterebbe la consonanza politico-istituzionale dell'ente stesso.

Non si dimentichi, infatti, come l'esperienza maturata in seno al Comitato Mancino sia fallita, proprio a causa di una forte tensione tra Presidenti delle Giunte e Consigli regionali, i quali rivendicavano ciascuno a loro stessi il potere di nominare i rappresentanti all'interno della Commissione Bicamerale, gli uni, sulla base di una rinnovata legittimazione, derivante dall'elezione diretta secondo l'art. 122, comma 5, Cost.; gli altri, sulla base dell'accresciuta competenza legislativa.

Per la rappresentanza locale deve farsi poi un'ulteriore riflessione. L'art. 40-bis (R.S.) prevede che sia la Conferenza Stato-città ed autonomie locali a nominare i rappresentanti di comuni, province e città metropolitane secondo un meccanismo di investitura indiretta, spettando, ai sensi dell'art. 102-bis, comma 2 (R.C.) "alla componente degli enti locali della Conferenza Stato-città ed autonomie locali di cui all'art. 8 del decreto legi-

²⁶ Per una puntuale e approfondita disamina sul tema *Bundesrat* tedesco si rinvia a E. Di Salvatore, *Il Bundesrat tedesco nella evoluzione dello Stato federale*, in *Un senato delle autonomie*, cit., 159 ss.; per una soluzione come quella dell'ordinamento tedesco v. R. De Liso, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in www.forumcostituzionale.it; diversamente S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 321.

²⁷ Per una diversa soluzione v. F. Rescigno, *L'art. 11 e la «promessa» della Camera delle Regioni*, in *Lo Stato e le autonomie. Le Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino 2003, 187.

slativo 28 agosto 1997, n. 281” la designazione dei rappresentanti delle Province e dei Comuni ⁽²⁸⁾.

La fonte regolamentare individua direttamente l’organo competente ad effettuare la designazione dei membri. In questo caso, la soluzione di individuare un organo preposto a tale compito, per quanto possa apparire ragionevole, dal momento che sarebbe arduo procedere, ad esempio, attraverso una elezione diretta dei rappresentanti da parte di tutti i comuni, le province e le città metropolitane (quando saranno istituite) lascia, tuttavia, perplessi. Non può non osservarsi, infatti, come la scelta di far ricadere sulla Conferenza il potere di designazione dei rappresentanti rischi di alterare la natura della stessa Commissione per le questioni regionali, la cui integrazione prevede la partecipazione di una rappresentanza di tipo *territoriale* degli enti locali. Mentre la nomina dei membri da parte di un organo come la Conferenza – che, come noto, è proiezione di interessi di associazioni (come ANCI, UPI, UNCEM) – finisce per inserire all’interno dell’organo parlamentare, rappresentanze fra loro eterogenee quanto alla loro diversa legittimazione ⁽²⁹⁾.

A fronte di questi rilievi potrebbe individuarsi nel Consiglio delle autonomie locali, l’organo deputato all’individuazione dei rappresentanti locali, sulla base della considerazione che questo organo appare l’unico organo costituzionalmente previsto in grado di assicurare la rappresentanza territoriale, autonoma ed unitaria degli Enti locali.

Non ci si nasconde, però, come anche questa soluzione possa sollevare diverse questioni. In primo luogo, resta da stabilire se il CAL, che è secondo l’ultimo comma dell’art. 123 Cost. un organo di consultazione tra Regioni ed enti locali, sia un organo di rilevanza anche esterna e non esaurisca, cioè, le sue funzioni di rappresentanza solo all’interno del suddetto rapporto. In secondo luogo, la designazione della rappresentanza locale da parte del Consiglio delle autonomie locali andrebbe incontro all’ulteriore difficoltà per cui la nomina da parte di ciascun Consiglio delle autonomie locali darebbe vita ad una *eccedenza numerica* dei rappresentanti locali rispetto a quelli che la norma, invece, prevede. Per superare una simile *impasse* si potrebbe ipotizzare la previsione di una qualche forma di raccordo tra i CAL stessi e all’interno di questa operare la selezione dei membri, che in questa loro veste rappresenterebbero gli interessi dei territori locali nella loro oggettività, nel senso cioè che tale rappresentanza sarebbe espressione di un mandato non politico, bensì territoriale, in cui non varrebbe la regola propria della rappresentanza politica, cioè, dell’assenza del vincolo di mandato. Il tipo di rappresentanza chiamato ad integrare la Commissione secondo l’art. 11, proprio perché espressione di interessi territoriali dovrebbe seguire l’opposto principio del vincolo di mandato a garanzia di una tutela oggettiva delle autonomie locali.

3.1. Segue: la disciplina delle funzioni della Commissione parlamentare nella sua composizione integrata

²⁸ Come noto tale disposizione legislativa prevede che della “Conferenza Stato-città ed autonomie locali ... ne fanno parte il Presidente dell’Associazione nazionale dei comuni d’Italia – ANCI, il presidente dell’Unione province d’Italia – UPI ed il presidente dell’Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani – UNCEM”.

²⁹ Cfr. R. Bin, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, in www.forumcostituzionale.it.

Il secondo comma dell'art. 40-*bis* (R.S.) nel disciplinare l'aspetto funzionale della Commissione parlamentare, stabilisce che essa *“esprime parere sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo, riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione al fine di valutare la conformità all'assetto costituzionale del riparto di competenze normative tra lo Stato e le regioni”*.

La norma individua, in questo modo, la funzione specifica attribuita all'organo, che si risolve in un giudizio di conformità volto a verificare che gli atti normativi statali siano rispettosi delle regole sul riparto di competenza. In proposito si osserva come la disposizione si sia limitata a trasporre quasi pedissequamente il contenuto dell'art. 11, comma 2, che, per la sua formulazione piuttosto infelice, finisce per circoscrivere la competenza della Commissione integrata solo alle materie specificamente indicate (art. 117 comma 3 e art. 119 Cost.). Una simile previsione appare, però, alquanto miope soprattutto alla luce dell'evoluzione del sistema delle competenze legislative statali (nelle varie tipologie di competenze sussidiarie, competenze trasversali e/o funzionali), che incidono in modo sicuramente pregnante sull'assetto costituzionale del riparto.

Sotto questo profilo sembra, perciò, meglio ponderata la proposta di modifica del regolamento presentata alla Camera dei Deputati, che nel riscrivere l'art. 103, comma 1, prevede quale, ulteriore funzione della Commissione integrata quella di esprimere parere su quei progetti di legge che oltre ad incidere sulle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e 119 Cost. riguardino, finanche, *“l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, ivi compresi i progetti di legge costituzionale”*. Una competenza che si estende altresì ai progetti di legge assegnati in sede legislativa o in sede redigente, i cui emendamenti, qualora riguardino le materie sopra dette, *“prima della votazione, sono preventivamente inviati per il parere alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella composizione integrata (art. 103, comma 3); nonché a tutti gli schemi di atti normativi del Governo che “investano in misura rilevante aspetti concernenti l'attività legislativa o amministrativa delle Regioni, delle province autonome e degli enti locali”, per i quali “la Commissione nella sua composizione integrata può chiedere al Presidente della Camera di essere autorizzata a trasmettere propri rilievi alla Commissione competente per materia” (art. 103, comma 4).*

In questi casi, la competenza consultiva della Commissione integrata, salvo considerare l'effettiva incidenza (dei pareri e dei rilievi chiamata ad esprimere) sui relativi procedimenti legislativi, appare se non altro più ampia rispetto a quella che la norma costituzionale ed il regolamento del Senato prevedono e perciò più confacente col quadro costituzionale.

3.2. *Segue: le modalità di funzionamento e gli effetti dei pareri resi dalla Commissione parlamentare integrata*

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione parlamentare integrata opera secondo modalità, le quali, mentre nella proposta di modifica del Regolamento della Camera dei Deputati sono espressamente descritte, nell'altra, quella presentata al Senato, non vi sono contenute specificazioni circa le regole con cui regioni ed enti locali realizzano la loro partecipazione.

In particolare, l'art. 104, comma 1, 2 e 3 (R.C.) prevede la possibilità che venga nominato un comitato di relatori composto da tre rappresentanti della componente parlamentare e da tre rappresentanti delle autonomie territoriali, cui spetta il compito di presentare alla Commissione una proposta di parere, il quale, salvo non venga richiesta una votazione espressa, si intende approvato. L'ipotesi di designare un organismo che operi in sede referente risponderrebbe, invero, all'esigenza di creare un luogo di confronto (e di accordo) preventivo tra le diverse rappresentanze, in modo da semplificare l'iter in seno alla Commissione.

L'aspetto che, però, maggiormente rileva concerne la specificazione introdotta in entrambe le proposte di modifica, per cui il parere della Commissione integrata è previsto "sugli emendamenti presentati in Commissione come pure in Assemblea" (art. 40-bis R.S.) o "sugli articoli aggiuntivi, emendamenti o subemendamenti presentati nell'esame di un progetto di legge in Assemblea" (art. 103, comma 2 R.C.).

Simili previsioni assumono una loro significatività se si considera l'eventualità tutt'altro che remota⁽³⁰⁾, per cui il testo legislativo, trasmesso dalla Commissione referente e conforme al parere della Commissione integrata, sia emendato o modificato dall'Assemblea. In tale evenienza come può ben comprendersi, il *plenum* avrebbe nella propria disponibilità un margine di manovra sul testo legislativo tale da rendere assolutamente vano il ruolo della Commissione. Ed invece proprio la previsione che la Commissione integrata sia chiamata ad esprimere il proprio parere *anche* sugli emendamenti presentati in Aula, rende estensibile l'effetto *conformativo* del parere stesso anche nei confronti dell'Assemblea.

Quanto poi alle modalità di espressione dei pareri adottati, la Commissione, secondo l'art. 105, comma 1 (R. C.), delibera "a maggioranza dei voti dei parlamentari presenti e a maggioranza dei voti dei rappresentanti delle autonomie territoriali presenti". Una soluzione, quella del voto individuale, che sembra essere compatibile non solo con la natura di organo parlamentare della Commissione, ma anche con la logica dell'art. 40-bis, comma 1 e dell'art. 102-bis, comma 1, là dove, prevedendo che ciascuna regione designi un proprio rappresentante, si è, di fatto, prescelto il criterio della rappresentanza eguale (e non rapportata ad un criterio di proporzione), che giustifica il riconoscimento in capo a ciascun membro di un autonomo diritto di voto.

Sullo sfondo di questo tema si colloca, infine, la questione concernente gli effetti che l'adozione del parere da parte della Commissione sarebbe in grado di produrre sul procedimento legislativo.

Nella proposta di modifica del Regolamento presentata al Senato è previsto che, nel caso in cui *la Commissione parlamentare abbia espresso parere contrario o favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni o riformulazioni su un testo o su un emendamento e la Commissione in sede referente non si sia adeguata, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta*. In questo caso, la conseguenza derivante dall'adozione di un parere negativo o anche favorevole, ma disatteso dalla Commissione parlamentare competente produce un effetto rilevante sullo svolgimento del procedimento legislativo, essendo richiesta per l'approvazione la maggioranza assoluta, ovvero una maggioranza ben più ampia della maggioranza semplice.

³⁰ V. S. Mangiameli, *Brevi osservazioni*, cit., 323; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 125.

Più specificamente, l'art. 106, comma 1 R.C., prevede che in caso di “parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione competente non vi si sia adeguata, s'intendono presentate come emendamenti e sono poste in votazione a norma dell'art. 87, commi 2 e 3, le corrispondenti proposte di soppressione o di modificazione del testo”⁽³¹⁾. Ma, qualora tali emendamenti non siano approvati dall'Assemblea, le corrispondenti parti del progetto sono approvate se ottengono la maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

In questo caso, è evidente l'intento di voler maggiormente garantire e rafforzare la partecipazione regionale e locale nell'ambito del procedimento legislativo e questa intenzione appare vieppiù confermata dalla previsione secondo cui “(i)n ogni caso, quando al termine delle votazioni sugli articoli il testo del progetto di legge non risulti adeguato alle condizioni contenute nel predetto parere della Commissione per le questioni regionali nella composizione integrata per effetto di deliberazioni dell'Assemblea non adottate a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il progetto di legge è approvato se nella votazione finale ottiene la maggioranza assoluta dei componenti la Camera”.

Analogo effetto si produce anche a seguito di parere negativo reso dalla Commissione su articoli aggiuntivi, emendamenti o subemendamenti nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e 119 Cost. (art. 106, comma 2) e, nel caso in cui il parere contrario riguardi uno schema di atto normativo del Governo e la Commissione competente non si sia adeguata, lo stesso deve essere adottato dalla maggioranza dei componenti della Commissione competente per materia (art. 106, comma 4).

Ed infine un'ultima notazione con riguardo alla previsione contenuta nell'ultima parte del terzo comma dell'art. 40-*bis* (R.S.) e nell'art. 106, comma 3, (R.C.) là dove è stabilito che nel caso in cui l'esame del disegno di legge sia svolto in sede deliberante o redigente, il mancato adeguamento al parere della Commissione parlamentare determina la rimessione in Assemblea. Qui l'osservazione cade, come già notato anche da una parte della dottrina⁽³²⁾, non tanto sulla conseguenza che si determina (ovvero la rimessione in Assemblea) per effetto del mancato adeguamento al parere della Commissione integrata, quanto sulla possibilità di prevedere che nelle materie di cui agli artt. 117, comma 3 e 119 Cost. si possa procedere attraverso procedimenti decentrati, come quello in sede legislativa o in sede deliberante laddove, come si è osservato, l'art. 11 sembrerebbe introdurre una riserva di legge di assemblea. A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione che tali procedure sono di regola adottabili per i progetti di legge “non aventi speciale rilevanza” (art. 92 R. C.). In tal senso, appare opinabile il deferimento in tali sedi di progetti di legge che come quelli indicati nella norma incidono su materie di particolare rilievo anche per la sola circostanza che le decisioni adottate toccano il delicato sistema dei rapporti fra Stato-regioni e autonomie locali.

Il quadro succintamente delineato mostra le numerose questioni connesse all'applicazione dell'art. 11. Sebbene questa norma rappresenti una soluzione transitoria, tanto che qualcuno ne abbia addirittura sconsigliato l'attuazione⁽³³⁾, si ritiene che,

³¹ Art. 87 R. C.: comma 2 Quando è presentato un solo emendamento, e questo è soppressivo, si pone ai voti il mantenimento del testo. comma 3 Qualora siano stati presentati più emendamenti ad uno stesso testo, essi sono posti ai voti cominciando da quelli che più si allontanano dal testo originario: prima quelli interamente soppressivi, poi quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi e infine quelli aggiuntivi. Gli emendamenti ad un emendamento sono votati prima di quello principale.

³² A. D'Atena, *La difficile transizione*, cit., 317; E. Gianfrancesco, *Problemi connessi*, cit., 126.

³³ V. Lippolis, *Le ragioni*, cit..

in questa fase, compito dei regolamenti parlamentari, quali fonti formalmente riservatarie della competenza a disciplinare la partecipazione delle Regioni in Parlamento, debba essere proprio quello di valorizzarne quanto più possibile le virtualità insite nel suo contenuto. Il che, sia detto pure per inciso, non varrebbe a realizzare appieno una Camere delle regioni in senso stretto, essendo indispensabile una riforma del sistema bicamerale perfetto.

PARTE SECONDA

I COMMENTI

VERSO UNA NUOVA CODIFICAZIONE DELLE REGOLE PARLAMENTARI

di LUIGI CIAURRO

Mi sia consentito "rompere il ghiaccio" con una ipotesi che potrebbe anche apparire *prima facie* provocatoria, ma che invece pretende solo di sollecitare una riflessione circa l'esigenza di prendere seriamente atto che (come sottolineato recentemente dallo stesso Presidente del Senato Schifani¹) il funzionamento del sistema parlamentare ora subisce in modo decisivo l'*imprinting* di una sorta di "convenzione al bipolarismo" - instauratasi a partire dall'introduzione di un meccanismo elettorale prevalentemente maggioritario e poi consolidatasi con il definitivo affermarsi di "un bipolarismo conflittuale"² -, mentre ormai appare come un reperto di "archeologia giuspubblicistica" il superamento in ambito parlamentare della cosiddetta *conventio ad excludendum* nei riguardi del PCI, vale a dire la "decisione fondamentale" che pur può essere posta alla base dei tutt'ora vigenti Regolamenti parlamentari del 1971.

Come da ultimo ricordato dallo stesso Vincenzo Lippolis (che ora autorevolmente coordina la tavola rotonda), "la forma di Governo parlamentare delineata dalla Costituzione ha il carattere della fluidità", e su di essa influiscono "il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale e, non ultimi, i Regolamenti parlamentari", dallo stesso Lippolis ritenuti attualmente una sorta di "camera di compensazione tra mutamenti della Costituzione materiale e la disciplina costituzionale della forma di Governo"³.

In quest'ottica si avanza la proposta - a nostro giudizio più coraggiosa che azzardata, pur comprendendo le prevedibili perplessità - di una nuova codificazione delle regole del gioco parlamentare, la quale possa al contempo sia salvaguardare la posizione di centralità che alle Camere spetta nel nostro ordinamento costituzionale, sia delineare procedure più rispondenti a quelle esigenze di governabilità, che la competizione globale, la velocità della "tecnodemocrazia" e lo spirito del tempo rendono ineludibili.

E non a caso si è fatto riferimento ad una vera e propria riscrittura organica delle regole, nella consapevolezza che a distanza di quasi quarant'anni dall'approvazione dei Regolamenti parlamentari del 1971 non si può più perseverare nel metodo - concretamente applicato in particolare dal Senato nel 1988 e dalla Camera nella XII Legislatura e pre-

¹ Cfr. la *lectio magistralis* tenuta dal Presidente del Senato Schifani il 6 novembre 2008 a Roma, per l'inaugurazione di un corso universitario presso la LUISS, dal titolo: "Le regole del Parlamento nell'epoca del bipolarismo" (*Schifani: serve Governo forte e statuto opposizione con nuovi regolamenti*: v. ne il testo su www.senato.it/presidente),

² Per adoperare la felice e sintetica espressione di V. Lippolis e G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007. Ma forse il nostro è un bipolarismo necessariamente conflittuale, data l'eterogeneità e la rivalità interna degli schieramenti, i cui processi identitari sembrano fondarsi soprattutto sulla condivisione dello stesso avversario (per spunti v. M. Lazard, *L'Italia sul filo del rasoio*, Milano 2008).

³ Cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, relazione svolta al seminario, organizzato a Roma il 27 ottobre 2008 dai Gruppi parlamentari del PDL della Camera e del Senato e dedicato al tema: "Riforma dei Regolamenti e decretazione d'urgenza" (v. ne la versione provvisoria su www.magna-carta.it).

sente in tutte le proposte organiche di riforme regolamentari presentate all'inizio della XVI legislatura - delle novellazioni puntuali e plurime rispetto all'apparato codicistico degli anni Settanta. Infatti, a nostro giudizio ha poco senso continuare ad innestare, a seconda delle diverse stagioni politiche e dei differenti protagonisti parlamentari, disposizioni regolamentari aggiuntive e modificative, quasi in un accanimento terapeutico nei riguardi del *corpus* del 1971 approvato in un contesto politico ed istituzionale completamente eterogeneo.

E si esprime questa convinzione, pur nella consapevolezza che sia gli storici del diritto (Ungari) sia i costituzionalisti (Rivosecchi) che si sono occupati dell'argomento hanno ricordato che la storia dei Regolamenti parlamentari indica la preferenza per una logica riformatrice di stampo novellistico, parziale, incrementale e a volte esplicitamente a titolo provvisorio o sperimentale, e non per modifiche radicali o addirittura integrali.

E' tempo che le forze politiche abbiano piena contezza che - pur "aspettando il Godot" dell'ennesima decisiva riforma costituzionale - sarebbe quanto mai opportuno procedere all'approvazione condivisa di nuovi Regolamenti parlamentari, la cui riscrittura potrebbe essere anche l'*occasione* per l'eliminazione di disfunzionali divergenze tra le prescrizioni dei due rami del Parlamento (come nel caso emblematico dell'esame dei decreti-legge)⁴.

Proprio a proposito del rapporto tra riforme istituzionali e regolamentari, l'esperienza mostra che le modifiche ai Regolamenti parlamentari a volte hanno anticipato le riforme istituzionali ed elettorali (De Cesare, che si riferisce al 1988, cui ha fatto seguito la stagione dei referendum elettorali), altre volte hanno supplito al fallimento di tentativi di innovazione istituzionale (Lippolis, che cita le fattispecie del 1988 e del 1997 in relazione ai mancati esiti di due Commissioni bicamerali per le riforme), altre volte ancora hanno fatto seguito a mutamenti nel sistema politico (Lacchè, secondo cui ad esempio le riforme cosiddette "Bonghi" del 1886-1890 hanno rappresentato un caso in cui le vicende regolamentari hanno costituito un consolidamento di tali mutamenti)⁵.

E' certo evidente che un'eventuale riforma nel bicameralismo perfetto non potrebbe che avere un'influenza decisiva sulla riscrittura dei Regolamenti parlamentari, che a quel punto diventerebbe necessaria e non solo opportuna. Tuttavia, anche qualora non si pervenisse ad un superamento di un modello parlamentare basato sul bicameralismo perfetto, l'approvazione di nuovi Regolamenti parlamentari si giustificerebbe a modello costituzionale formalmente invariato pure con l'esigenza di caratterizzarli per una maggiore precettività giuridica, che ponga finalmente fine al fenomeno sviluppatosi negli ultimi anni e definibile come "fuga dal Regolamento scritto".

Si è infatti assistito - nell'era del bipolarismo - ad una sorta di paradosso "sistematico": quanto più la contrapposizione dialettica esige un puntuale rispetto delle regole parlamentari scritte (e certe), tanto più la convenienza maggioritaria e la logica del risultato

⁴ Opportunamente a tal proposito la Giunta per il Regolamento del Senato - nella seduta del 18 novembre 2008 (la prima dedicata alle riforme regolamentari) - si è orientata nel senso non solo di nominare un relatore appartenente alla maggioranza ed uno all'opposizione, ma anche di invitarli a prendere i contatti con l'omologa Giunta della Camera dei deputati, proprio perché su temi quali la posizione del Governo in Parlamento e lo statuto dell'opposizione, ferma restando l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento, non può sussistere un divario eccessivo nei due Regolamenti.

⁵ Le opinioni citate nel testo sono tratte dagli interventi al Convegno organizzato a Roma il 30 novembre 2007 dalla LUISS su: *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana* (appunti).

inducessero a valorizzare le caratteristiche classiche della "mobilità" del diritto parlamentare ed a fare emergere il carattere regressivo delle norme codificate di diritto parlamentare.

Pertanto, da un lato disapplicazioni e desuetudini di prescrizioni formali; dall'altro lato, interpretazioni ed integrazioni a dir poco "creative" si sono spesso collocate in una logica niente affatto giuridica in senso stretto, che si potrebbe definire di "occasionalismo procedurale" o, se si preferisce, di "diritto dell'evento concreto".

La prima sfida da affrontare è quella di una riconfigurazione del procedimento legislativo, ancora oggi del tutto fondato sulla logica ottocentesca della pubblica e libera discussione tipica del Parlamento dei "notabili", vale a dire finalizzata a fare emergere l'opinione più convincente della *melior pars* della rappresentanza politica. Sembra quasi incredibile da un punto di vista cronistorico, ma è così.

A tal fine, innanzitutto andrebbe eliminata del tutto in Assemblea la fase della discussione generale (o sulle linee generali, secondo la dizione del Regolamento della Camera) nell'ambito dell'*iter* legislativo. Si tratta di una fase ritualistica, poco costruttiva, dispendiosa, tralattica, risalente all'idea illuministica secondo cui dal libero e pubblico dibattito delle opinioni doveva scaturire la soluzione ottimale nell'ambito di un reciproco convincimento.

Inoltre, con un po' di coraggio riformistico, potrebbe essere abrogato (oppure ridimensionato, come suggerito da Raffaele Perna) l'istituto degli ordini del giorno, vale a dire i "deboli" e pressochè inutili atti di indirizzo esaminati nel corso dell'*iter* legislativo, seppure in fasi diverse alla Camera ed al Senato; ordini del giorno che a volte vengono presentati con finalità ostruzionistiche (specie alla Camera) e comunque spesso meramente *ad colorandum* e senza alcuna pretesa di efficacia.

In terzo luogo, una volta per tutte dovrebbe essere superato il secolare dogma dell'unicità del procedimento legislativo⁶, in base al quale le modalità d'esame e di approvazione di una "leggina" con un articolo unico sono le medesime di un progetto contenente una "legge quadro" di decine di articoli. A tal fine si potrebbero prevedere procedure semplificate con riferimento ai disegni di legge di minore rilevanza.

Infine, si potrebbe anche approfondire l'ipotesi secondo cui normalmente la procedura di esame dei progetti di legge sia quella "semi-decentrata" in Commissione, vale a dire la sede redigente (che già Maccanico nella scorsa legislatura aveva tentato di rilanciare⁷), volta a concentrare l'esame dell'articolato in Commissione riservando all'Assemblea la semplice approvazione o reiezione degli articoli e del progetto di legge nel suo complesso⁸.

Finalmente, circa i contenuti "compensativi" per l'Opposizione e/o per le minoranze, occorre pregiudizialmente un chiarimento in termini di fonti. Se il livello è quello dei

⁶ In tal specifico senso v. anche D. Nocilla, *Le riforme costituzionali e il passaggio alla terza Repubblica*, intervento al Convegno nazionale di studio dell'UGCI: *Valori Costituzionali. Per i sessant'anni della Costituzione italiana*, Roma, 7 dicembre 2008 (appunti).

⁷ V. A. Maccanico, *Un accordo bipartisan per un ruolo più alto del Senato*, su *Il Messaggero* del 21 gennaio 2007.

⁸ Pur comprendendone le motivazioni, non si condividono del tutto le preoccupazioni di ordine costituzionale espresse nella parte introduttiva a questa tavola rotonda da G. Piccirilli, *Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI Legislatura*, nel commentare la proposta sulla ordinarietà della sede redigente contenuta nel progetto di riforma organica del Regolamento del Senato (v. *Atti Senato*, XVI Leg., Doc. II, n. 12), presentata dai senatori Belisario ed altri (IDV).

Regolamenti parlamentari, evidentemente si può esercitare la fantasia riformatrice, ma solo fino al limite normativo consentito dalla Costituzione vigente.

Se invece l'intervento riformatore fosse di livello costituzionale, è evidente che potrebbero essere avanzate proposte a dir poco suggestive per le minoranze, anche se poi non può essere di per sé ritenuta una garanzia parlamentare la trasposizione prevedibile di conflitti politici in ambiti giudiziari o para-giurisdizionali, sottesa ad alcune ipotesi *pro* minoranze in voga negli ultimi tempi, come ad esempio: la facoltà per le minoranze parlamentari di ricorrere alla Corte costituzionale prima della promulgazione delle leggi per un vaglio di costituzionalità; il potere della Corte costituzionale di controllare anche il rispetto dei Regolamenti parlamentari (secondo Stefano Ceccanti, su impulso delle minoranze parlamentari, a tutela del rispetto delle regole); la giurisdizione esterna in materia di ricorsi elettorali. Si tratta di proposte che a loro volta richiederebbero una serie di interventi riequilibratrici sempre di livello costituzionale, anche se comunque non si può semplicisticamente ritenere che prevedere l'intervento della Corte costituzionale in ambiti tradizionalmente riservati agli *interna corporis* delle Camere rappresenti di per sé una garanzia per le minoranze od un aumento del tasso di democraticità dell'ordinamento parlamentare.

Al riguardo, di un certo interesse appare la proposta di modificazione del Regolamento contenuta nel Doc. II, n. 9 (*Atti Senato*, XVI Leg., di iniziativa dei senatori Ceccanti ed altri), nel senso di prevedere il diritto di una minoranza (un terzo dei membri di una Commissione permanente) di attivare le procedure informative previste dagli articoli 46, 47 e 48 del Regolamento del Senato: vale a dire udienze conoscitive di rappresentanti del Governo, acquisizione di elementi informativi da funzionari della pubblica amministrazione, indagini conoscitive. Soprattutto queste ultime possono avere un'efficacia politica ed una valenza conoscitiva non troppo dissimili rispetto a quelle delle inchieste parlamentari vere e proprie. Sempre in quest'ultimo documento appare condivisibile la proposta di stabilire che il Presidente di una Commissione di inchiesta debba essere scelto solo fra i senatori non appartenenti ai gruppi parlamentari di maggioranza.

Inoltre - per attenuare la "teologica potenza" dei numeri in Parlamento, soprattutto a seguito di una legge elettorale che prevede il premio di maggioranza - sarebbe opportuno innalzare i *quorum* per l'elezione dei Presidenti delle Camere e degli stessi Presidenti delle Commissioni permanenti, il cui ruolo di garanzia va enfatizzato e non sottovalutato in un assetto bipolare.

In sintesi, nuovi Regolamenti parlamentari, maggiore giuridicizzazione delle norme ivi contenute, valenza regressiva delle fonti non scritte: ai fini di un migliore funzionamento di un sistema politico tendenzialmente bipolare, di un assetto governativo virtualmente basato sull'alternanza e di un meccanismo elettorale (con l'indicazione preventiva del capo della coalizione e del programma) che di fatto comporta l'investitura popolare diretta del *premier* con il suo programma (tutti fattori che richiedono procedure parlamentari più certe nei tempi di svolgimento), nonché - e non da ultimo - ai fini di una piena maturità dello stesso diritto parlamentare.

Certo una facile obiezione alla nostra ipotesi di neo-codificazione integrale potrebbe consistere nella constatazione che allo stato, ad inizio della XVI Legislatura, il clima complessivo tra le forze politiche non sembra essere quello più adatto per procedere in questa direzione. Però a volte lo spirito riformatore deve nutrirsi di un "*icariano ottimismo della volontà*" se si vogliono raggiungere anche nelle situazioni più difficili ragio-

nevoli obiettivi di innovazione istituzionale, tanto più preziosi proprio nelle fasi politiche meno facili.

RIFORME DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E FORMA DI GOVERNO

di SALVATORE CURRERI

La pluralità e – soprattutto - l'organicità delle proposte di modifica del regolamento presentate in entrambe le Camere in questo primo scorcio di legislatura denotano la volontà delle forze politiche di riprendere il cammino delle riforme regolamentari, sostanzialmente interrottosi alla fine degli anni '90 nell'attesa, rivelatasi poi vana, del compimento del processo di riforma istituzionale.

Si tratta di proposte che, pur contenendo pregevoli intuizioni, risentono ancora dell'immediato tornaconto politico che deriverebbe dal loro accoglimento più di quanto sia inevitabile attendersi in questa prima fase. Ciò dipende anche dal mancato avvio del confronto in seno alla Giunta per il regolamento di entrambe le camere, i cui rispettivi Presidenti, sulla scia dei loro predecessori, non sembrano ancora voler imprimere una decisa accelerazione al riguardo.

Per questo ho la sensazione – che mi pare peraltro comune alle ottime analisi svolte dai relatori – che ci troviamo ancora in una fase tattica di studio reciproco tra le forze politiche, dove a fianco di argomenti su cui il consenso quasi unanime raggiunto potrebbe preludere ad una rapida approvazione (penso al radicamento elettorale dei gruppi parlamentari), ve ne sono altri per i quali è facile prevedere che il confronto all'interno dei due principali partiti e tra di loro porterà ad ulteriori approfondimenti e modifiche delle attuali proposte, anche sulla scorta delle utilissime riflessioni critiche maturate questa sera.

Per questo motivo, anziché concentrarmi su tematiche specifiche, preferisco affrontare un punto che mi sembra preliminare ad ogni successiva riflessione e che è stato opportunamente evocato nell'intervento introduttivo del prof. Manzella: il rapporto tra riforme regolamentari e modifica della forma di governo.

Da alcuni primi commenti pubblicati infatti traspare, più o meno nitidamente, la critica per cui le ambiziose proposte organiche di modifica presentate andrebbero ben al di là di un mero intervento di manutenzione. Esse, infatti, punterebbero a modificare surrettiziamente la forma di governo, ottenendo così per via regolamentare quanto non si è raggiunto per la strada maestra della revisione costituzionale. I regolamenti parlamentari non dovrebbero anticipare ma adeguarsi alle eventuali riforme istituzionali. Con le riforme di fine secolo scorso i regolamenti camerale si sarebbero spinti fino alle colonne d'Ercole, oltre cui vi sarebbe soltanto il tentativo illegittimo di piegarli a scopi politici estranei alla loro natura.

Si tratta di considerazioni non nuove perché periodicamente riproposte in relazione a modifiche regolamentari o a prassi parlamentari fortemente innovative rispetto al passato.

Esse, innanzi tutto, tendono ad irrigidire oltre misura il modello costituzionale di forma di governo, finendo con l'identificarlo con uno dei suoi possibili assetti, negandone di conseguenza quella flessibilità che, come l'esperienza dimostra, ha consentito ad esso di interagire efficacemente con l'evolversi del nostro sistema politico, consentendo così la trasformazione del nostro sistema parlamentare da compromissorio a maggioritario. In questa prospettiva è noto il ruolo fondamentale da sempre svolto dai regolamenti parla-

mentari (e dalla legge elettorale) ai fini dell'“inveramento storico dei principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 Cost.” (Corte costituzionale, sentenza 7/1996).

Nel merito, mi sembra che le attuali proposte di modifica tendano non a squilibrare la forma di governo a vantaggio dell'Esecutivo ed a scapito del Parlamento, ma, al contrario, a riequilibrare l'attuale situazione patologica che vede il Governo abusare degli scarsi strumenti procedurali a sua disposizione pur di portare in votazione e far approvare le proprie iniziative legislative. Di fronte alle distorsioni ed agli abusi che caratterizzano l'attuale prassi parlamentare, bisogna avere la saggezza di guardare al di là delle contingenze politiche e la sapienza di non confondere le cause con gli effetti.

Le argomentazioni utilizzate per giudicare le attuali proposte di rafforzamento della posizione del governo in Parlamento un'inaccettabile alterazione della nostra forma di governo sono simili a quelle che più di mezzo secolo fa De Gasperi dovette affrontare quando, presentatosi alla Camera con sotto braccio l'articolo di Solal Celigny appena pubblicato nella *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, rivendicò il diritto del Governo, ponendo per la prima volta la questione di fiducia, di verificare il rapporto di fiducia con il Parlamento.

Non è del resto la prima volta che riforme regolamentari particolarmente incisive vengono giudicate contrarie a quella che il tempo ha poi rivelato essere solo una interpretazione del testo costituzionale. Si pensi agli scenari apocalittici dipinti in occasione della riforma del voto segreto, ritenuta un inammissibile attentato alla libertà del mandato parlamentare, i cui benefici effetti in termini di responsabilità politica e di stabilità dell'assetto politico-istituzionale nessuno oggi potrebbe credibilmente negare.

Le attuali organiche proposte di modifica regolamentare non mirano a cambiare la forma di governo parlamentare, quanto piuttosto a declinarla diversamente, formulando quelle riforme “che l'esperienza dimostri necessarie” (art. 16.3 R.C.). In tale spazio, i regolamenti parlamentari agiscono in piena legittimità, incontrando piuttosto quei limiti strutturali che derivano dal testo costituzionale. Così, ad esempio, è chiaro che il problema del procedimento legislativo sarebbe di molto semplificato se si affrontasse a livello costituzionale il tema della riforma del nostro bicameralismo paritario; tema, quest'ultimo, che condiziona anche lo stesso statuto dell'opposizione, il quale inoltre andrebbe necessariamente completato attraverso riforme costituzionali, prima fra tutte l'introduzione del ricorso alla Corte costituzionale.

Quali sono allora i settori in cui è possibile percorrere la via delle riforme “a Costituzione invariata”, riprendendo l'espressione che fu utilizzata per le riforme Bassanini? In primo luogo occorre rimuovere le cause che portano il Governo ad evitare il dibattito parlamentare attraverso l'abuso di maxi-emendamenti e questione di fiducia, spesso combinato tra loro: un micidiale “uno-due” che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione. Il ricorso a tali strumenti è la risposta sbagliata ad un problema vero: quello della governabilità. Non si tratta, allora di legalizzare l'illegalità, rafforzando un governo già di fatto forte, né per così dire di scegliere l'albero al quale impiccarsi, quanto piuttosto di rimuovere le cause prime e che vanno ricercate nell'assenza di strumenti che consentano al governo di governare con tempi certi di decisione, come avviene nel resto d'Europa. Che tale strada rientri pienamente nel disegno costituzionale lo dimostra la previsione di “procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza” contenuta nell'art. 72.2 Cost., cui sinora è stata data inadeguata attuazione. Solo in quest'ottica si possono ipotizzare strumenti che

consentano di rendere più visibile e trasparente la dialettica già oggi presente tra governo e la sua maggioranza.

A fronte di ciò, occorre un'opposizione parimenti forte che, dismessi i comodi ma oggi quanto mai inutili panni dell'ostruzionismo al governo "a prescindere", sappia non solo misurarsi con le proposte del governo ma anche incalzarlo impadronendosi dell'agenda politica. Come dimostra l'esperienza comparata, oggi il Parlamento è forte laddove c'è un'opposizione forte, in grado di controllare l'operato del governo e di proporsi come sua valida e credibile alternativa dinanzi all'opinione pubblica.

Si tratta allora di rafforzare l'opposizione non *del* Parlamento, inteso secondo una concezione ottocentesca come un tutto unitario di contrapporsi al Governo (in questo senso la proposta di reintrodurre alla Camera il controllo parlamentare sulla sussistenza dei requisiti costituzionali dei decreti legge, per di più da parte di una commissione paritetica, mi sembra emblematica di una mentalità evidentemente dura a morire), ma *nel* Parlamento, rafforzando gli strumenti ispettivi e di controllo e di contro-proposta, da amplificare attraverso l'uso delle moderne tecnologie comunicative..

Che su questo versante ci sia ancora molto da fare lo dimostrano molte delle proposte avanzate: un *Premier question time* molto più efficace e stringente rispetto all'attuale, a cominciare dalle sanzioni da prevedere in caso di assenza del Premier (solo una visione formalistica lo può ritenere fungibile con altro ministro!); la possibilità di passare ai raggi x le nomine governative negli enti pubblici (a cominciare da quelle delle autorità indipendenti...); la possibilità per l'opposizione di portare in Aula e discutere progetti di legge non per vederseli approvati (esito inverosimile), quanto per incalzare la maggioranza a prendere posizione su temi politicamente scomodi su cui l'opposizione, grazie all'amplificazione massmediatica, ritiene di avere un maggiore consenso nel paese; una procedura meno "insabbiabile" per i disegni di legge d'iniziativa popolare; un migliore utilizzo dei canali satellitari ed internet delle due camere, ancora non pienamente sviluppati, così da mettere a disposizione dei cittadini quel giacimento inesplorato costituito dalle indagini conoscitive e informative, ai fini della formazione di una pubblica opinione informata e consapevole anche attraverso la promozione di *focus group*.

Da troppo tempo ci si lamenta della crisi che ha colpito i Parlamenti nelle loro tradizionali funzioni (quella legislativa, informativa, rappresentativa, educativa e di investitura dei governi). Pur nella consapevolezza dei loro limiti, le modifiche dei regolamenti la potrebbero certo contrastare.

LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di EDUARDO GIANFRANCESCO*

1. Da non pochi anni, ormai, viviamo una fase della dialettica tra le forze politiche nella quale la decisione maggioritaria – la decisione presa secondo la regola di maggioranza – è sempre più assunta a cardine del sistema delle istituzioni rappresentative, talvolta oltre gli ambiti che ad essa sono naturali; una fase nella quale la stessa Costituzione repubblicana è stata in più di un'occasione oggetto di revisioni di maggioranza, ora entrate in vigore, ora no¹.

Talvolta, alcuni tratti della polemica politica richiamano alla mente la spietata immagine di Carl Schmitt - pur riferita al contesto, diverso per tanti aspetti ma forse non per questo, del parlamentarismo weimariano – secondo la quale “chi possiede il 51% potrà legalmente chiudere dietro di sé la porta della legalità, attraverso cui è entrato, e trattare come un delinquente comune l'avversario politico che forse bussa contro la porta chiusa con gli stivali”².

Ebbene, nonostante ciò, i regolamenti parlamentari nell'esperienza italiana dell'era del maggioritario sembrano restare indenni da modifiche unilateralmente decise dalla maggioranza del momento. E dire che, come è ben noto, questo è costituzionalmente possibile ed ammesso: L'art. 64 Cost. offre la possibilità di revisioni maggioritarie dei regolamenti e non può sfuggire lo “sbilanciamento” nel sistema garantistico della Costituzione italiana conseguente al mancato adeguamento di tale disposizione al nuovo sistema elettorale introdotto all'indomani delle riforme del 1993, ovvero l'assoluta esigenza di elevare in Costituzione il *quorum* richiesto per l'approvazione delle modifiche regolamentari³.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale.

¹ Il punto centrale di tale fase è evidentemente rappresentato dai referendum elettorali del 1993 che hanno impresso un'accelerazione impressionante al processo di trasformazione del sistema politico italiano già in corso da alcuni anni come conseguenza di ben conosciuti fattori internazionali.

² C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität* (1932) (tr. it. *Legalità e legittimità*, in C. SCHMITT, *Le categorie del "Politico"* (a cura di G. MIGLIO E P. SCHIERA), Bologna, 1972, 237. Nel testo si utilizza questa evocativa immagine, pur essendo consapevoli di come per Schmitt non fosse nel “vuoto funzionalismo di una matematica puramente aritmetica della maggioranza e della minoranza”, che la legalità si fa legittimità, neanche quando questa matematica si esprime nella previsione di maggioranze qualificate. Cfr., infatti, nel saggio appena citato, *infra*, 238.

³ L'anomalia della previsione della maggioranza assoluta per la revisione dei regolamenti parlamentari presente nell'art. 64 Cost. è sottolineata, ad esempio, da A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*², 2006, 49, il quale richiama quale significativo termine di confronto gli artt. 30 e 37 della Costituzione austriaca, che impongono per l'approvazione dei regolamenti interni delle due camere del Parlamento le stesse maggioranze richieste per la revisione costituzionale.

Sul punto, cfr. quanto già sostenuto in E. GIANFRANCESCO – ANFRILENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in AA.VV. (a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, 35 ss.

2. La circostanza che, nonostante la previsione costituzionale appena ricordata, non sia – almeno fino ad ora – tentata la riforma regolamentare di maggioranza⁴ ha, a mio avviso, un preciso significato. Ne esce confermata la funzione di reciproca legittimazione tra i soggetti della contesa politica e parlamentare che i regolamenti storicamente hanno svolto e che, quindi, continuano a svolgere⁵. La capacità unificante del diritto parlamentare sembra tenere, quindi, grazie a questo comune, implicito sentire relativo all'esigenza di un'intesa supermaggioritaria per procedere alla modifica (almeno quella organica) dei fondamentali atti di autorganizzazione delle Camere.

Se ci si vuole addentrare nelle perigliose acque della “costituzione materiale”, forse, più che ai *mutamenti* della legge elettorale in sé, ci si dovrebbe riferire alla *continuità* di questa impostazione condivisa dei regolamenti parlamentari.

Del resto, i regolamenti parlamentari si collocano all'intersezione tra la forma di governo e la forma di stato; tra definizione dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento e delineazione dei nessi tra istituzioni dello Stato-persona e popolo. Conseguentemente, ogni riforma significativa dei regolamenti parlamentari ha oltre che incidenza diretta sulla forma di governo anche ripercussioni - che possono essere non meno dirette - sulla forma di stato, ovvero sulla capacità di “rispecchiamento” dei rappresentati nei rappresentanti, come in alcuni tristi momenti della storia costituzionale italiana è stato particolarmente evidente⁶.

3. L'approccio al tema della riforma dei regolamenti ed ai possibili contenuti di questa riforma mi sembra che debba essere condizionato da questa constatazione di fondo. Nella materia delle modifiche regolamentari - che registra in apertura di questa XVI legislatura un notevole fiorire di proposte, alcune ampie ed organiche⁷ - vanno individuate, quindi, due dimensioni che non possono essere disgiunte e che in questo intervento sono considerate nelle loro connessioni.

La dimensione maggiormente pubblicizzata è la dimensione della “funzionalità”, dell'efficienza della decisione parlamentare: volta a realizzare, innanzitutto, un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento e ad assicurare certezza sui tempi e

⁴ O più precisamente una riforma organica o di ampie parti del testo regolamentare, essendosi registrata una revisione “di maggioranza” (cioè contro la volontà della minoranza) in occasione della riforma del voto segreto (1988). La circostanza è ricordata e sottolineata, di recente, da N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari, dal 1920 ad oggi*, in *Ventesimo Secolo*, n. 18, febbraio 2009.

⁵ Su questa funzione “di sistema” dei regolamenti parlamentari, cfr. per tutti M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1991.

⁶ Il riferimento è alle trasformazioni costituzionali del Fascismo, realizzate anche a mezzo di modifiche dei regolamenti parlamentari; modifiche destinate ad incidere ben oltre i confini della forma di governo. Sul punto sia consentito rinviare all'analisi condotta in E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – ANFRUPO) *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, in *Giorn. St. cost.*, n. 1 del 2008, 69 ss.

⁷ Per un'analisi del contenuto delle proposte di modifica regolamentare, cfr. il Seminario co-organizzato dall'Università LUMSA di Roma, dal Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS – Guido Carli di Roma e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo svoltosi il 12 dicembre 2008 presso l'Università LUMSA di Roma. Gli atti del seminario (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO) sono in corso di pubblicazione in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1 del 2009.

sui modi del programma⁸. Di converso, nella stessa prospettiva di migliore definizione della forma di governo, la riforma dei regolamenti è necessaria per far emergere con chiarezza il modello alternativo proposto dalle forze parlamentari che nella maggioranza di governo non si riconoscono⁹.

L'attitudine delle riforme regolamentari a determinare variazioni significative della funzionalità della forma di governo è, del resto, cosa nota, come dimostrano, per fare un esempio recente, le riforme della fine degli anni '90 del regolamento della Camera¹⁰ e, su di un piano di più generale, con riferimento alla stessa possibilità di modificazioni tacite della Costituzione a mezzo dei regolamenti parlamentari, il celebre studio di Silvano Tosi¹¹

Già con riferimento a questa pura e semplice dimensione di funzionalità della forma di governo parlamentare non possono, però, sfuggire i riflessi delle scelte adottate sulla stessa qualità del rapporto rappresentanti-rappresentati e, quindi, sull'attuazione del principio democratico, caratterizzante la forma di stato del nostro Paese.

Vi è poi un'area, che spesso attiene a scelte organizzative interne alle Camere, nella quale esigenze non solo e non tanto di "funzionalità" ma più evidentemente di garanzia di principi e valori di fondo di ispirazione garantista del nostro ordinamento costituzionale – e quindi direttamente collegati alla forma di stato - si impongono ed impongono soluzioni congruenti.

Per dei riferimenti concreti parto da questa ultima ipotesi.

All'interno delle Camere del Parlamento, vi sono ambiti nei quali la decisione non può essere maggioritaria, o meglio fondata sui presupposti della scelta maggioritaria, perché coinvolge immediatamente diritti fondamentali, con la sostanza, spesso, al di là della forma utilizzata, di una pronuncia giurisdizionale.

E' il caso, come è evidente, delle decisioni rese in tema di cause di ineleggibilità ed incompatibilità e di convalida delle elezioni ai sensi dell'art. 66 Cost., così come di quelle in tema insindacabilità od inviolabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. Se la Costituzione rimette all'assemblea la decisione ultima – ed è soluzione inappagante, poiché l'assemblea decide a maggioranza e può fare, parafrasando Schmitt, dell'avversario politico un delinquente comune e del delinquente comune un membro dell'assemblea *optimo jure* – una dimensione garantista minima deve essere recuperata nel lavoro prepa-

⁸ Tale preoccupazione è, come è facile intuire, maggiormente accentuata nelle proposte di riforma presentate dai gruppi parlamentari di maggioranza. A questo proposito cfr. le proposte, sostanzialmente identiche presentate alla Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri) e Senato della Repubblica, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri e Quagliariello). Sul punto si tornerà in seguito

⁹ Le due prospettive sono presenti, con diversità di accenti e soluzioni sulle quali non ci si può in questa sede soffermare, tanto nelle già ricordate proposte avanzate dai Gruppi di parlamentari di maggioranza quanto in quelle provenienti dall'opposizione, registrandosi sul punto, fino ad ora, una maggiore vivacità del Senato rispetto alla Camera: cfr., infatti, presso il Senato doc. II, n. 9 del 7 ottobre 2008 (Ceccanti ed altri), doc. II, n. 12 del 10 novembre 2008 (Belisario ed altri) e doc. II, n. 13 del 10 dicembre 2008 (Zanda ed altri). Cfr., comunque, per la sua rilevanza, la proposta doc. II, n. 1 del 20 maggio 2008 (Veltroni ed altri). Per un'analisi complessiva delle proposte menzionate, cfr. gli atti del Seminario LUMSA del 12 dicembre 2008 precedentemente richiamato.

¹⁰ S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quad. cost.*, 1998, 157 ss. Il carattere "fluidico" della disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare italiana e la notevole capacità di incidenza, su di essa, dei regolamenti parlamentari è di recente ribadita da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale* (15 novembre 2008), in www.forumcostituzionale.it

¹¹ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

ratorio di queste decisioni; lavoro preparatorio che molto spesso è il lavoro decisivo per la decisione dell'assemblea. Di qui il necessario abbandono della composizione proporzionale delle giunte per le elezioni e l'immunità e l'esplicitazione della composizione *bi-partisan* come unica soluzione costituzionalmente conforme¹².

La motivazione di una proposta formulata da una Giunta così strutturata costituirà un elemento di indubbio condizionamento per la decisione dell'assemblea, valorizzabile in un eventuale seguito contenzioso della vicenda¹³, come, per il caso delle prerogative ex art. 68 Cost., si ricava dalla giurisprudenza costituzionale sulla base dei principi introdotti fin dalla sentenza n. 1150 del 1988¹⁴, mentre per quanto riguarda l'art 66 della Costituzione occorre riconoscere che il tema è ancora da scrivere e, mi sia consentito, andrebbe scritto in fretta prima che sia la Corte europea dei Diritti dell'uomo ad occupare lo spazio vuoto¹⁵.

Analoghe considerazioni valgono per le Giunte del regolamento. C'è qui da aggiungere qualche ulteriore elemento: la valenza garantista di regole certe, non funzionale al solo "decidere e decidere in fretta", non sfugge a nessuno. La connessione a caratteri fondamentali del costituzionalismo liberal-democratico è indubbia.

La prima conseguenza di questo dovrebbe essere l'affermazione di una composizione *bi-partisan* delle Giunte del regolamento¹⁶.

Ma non ci si può fermare qui. Le regole del diritto parlamentare continuano a vivere in una dimensione quasi crepuscolare, nel senso di scarsa visibilità ed accessibilità del coacervo di precedenti, interpretazioni della giunta e del presidente, consuetudini che rendono – forse volutamente – il diritto parlamentare come diritto deficitario per quanto ri-

¹² Si tratta di una soluzione apprezzabilmente accolta in tutte le principali proposte di riforma regolamentare presentate in apertura della XVI Legislatura, ad eccezione della proposta Senato doc. II, n. 12 (Belisario ed altri), che "punta", invece, sull'attribuzione ad un esponente delle Opposizioni della Presidenza della Giunta.

Sulla composizione paritetica delle Giunte nelle proposte di riforma, cfr. le puntuali osservazioni di F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2008 15 s., che sottolinea il limite intrinseco di tali soluzioni, che si manifesta nel momento in cui le proposte della Giunta giungono in Assemblea; sede nella quale finiscono per prevalere i "naturali" rapporti di forza tra maggioranza ed opposizioni.

¹³ Tale elemento appare particolarmente sviluppato nella proposta Senato doc. II, n. 13 (Zanda ed altri), la quale, all'art. 8, introduce un parere, ovviamente non vincolante, reso da una "commissione consultiva costituita da sette esperti di diritto parlamentare non appartenenti alle Camere e designati dal Consiglio di Presidenza", imponendo alla Giunta di "motivare specificamente le ragioni dello scostamento delle proprie decisioni dal parere espresso dalla commissione consultiva". Per un apprezzamento di tale soluzione, cfr. l'intervento di P. GAMBALE *Brevi note in tema di organizzazione interna e di prerogative delle Camere nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura* in occasione del Seminario LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.

Sul rilievo – ed i limiti, nell'esperienza italiana – delle tutele procedurali nel giudizio di verifica dei poteri, cfr. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, 785 ss.; M. CERASE, *Le prerogative parlamentari nell'ultimo decennio*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, Quaderni del Filangeri, Napoli, 2008, 385 ss.

¹⁴ Su tale giurisprudenza, cfr., comunque, la recente riflessione critica di A. PACE, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato*, in *Giur. cost.*, 2006, 3536 ss.

¹⁵ Risultando molto evidente il contrasto dell'art. 66 Cost. con il diritto ad un "tribunale indipendente ed imparziale" assicurato dall'art. 6, comma 1, CEDU.

¹⁶ Che però non è prevista dalle proposte "gemelle" del pdl.

guarda il carattere irrinunciabile della certezza. Di qui, in una prospettiva prima di tutto di garanzia, l'esigenza di una delicata opera volta a conferire maggiore nitidezza alle fonti del diritto parlamentare¹⁷.

Centrale, in questa opera, è appunto la funzione della Giunta del regolamento, per la quale si rende necessario pensare a forme di coinvolgimento nel procedimento di elaborazione delle decisioni che fanno "precedente" maggiormente formalizzate e visibili rispetto a quelle attuali¹⁸, tutte affidate alla buona volontà del Presidente di assemblea, che resta il solitario - cioè spesso in solitudine - custode della legalità parlamentare¹⁹.

4. Tornando al tema della funzionalità della forma di governo, non vi è dubbio che l'esperienza dimostri la necessità di interventi volti a rendere più solida la posizione del Governo in Parlamento, così come istituzionalmente più nitida quella dell'Opposizione, rafforzando, così, l' "istituzione Parlamento" nel suo complesso²⁰.

Solo nel Parlamento, del resto, il confronto pubblico²¹, dialettico, su linee generali, così come su provvedimenti concreti, tra Governo, Maggioranza che lo sostiene, ed Opposizione, che a sua volta può presentarsi distinta dalle altre minoranze²², ha modo di svol-

¹⁷ In argomento, cfr. ora la penetrante analisi di C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 741 ss.

¹⁸ Cfr. a questo proposito l'interessante soluzione contenuta nell'art. 5 della proposta Senato, doc. II, n. 12 (Belisario ed altri) che ed in particolare, il comma 5 dell'art. 18 del Regolamento del Senato, come riscritto dalla proposta.

¹⁹ Sulla non facile posizione del Presidente di Assemblea quale custode della legalità regolamentare, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rass. parl.*, 2007 ed AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO - ANFRUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 11 ss. ed ora, in una prospettiva maggiormente orientata alle riforme, Id., *Il difficile mestiere di presidente delle camere nel parlamento bipolare*, in www.nelmerito.com, 4 luglio 2008.

Per un approfondito studio sulla posizione del Presidente di Assemblea parlamentare nel "Parlamento del bipolarismo", cfr. G. ROMANO, *I presidenti delle camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, cit., 287 ss.

²⁰ Sull'esigenza di un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento, cfr. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (ed in corso di pubblicazione in *Rass. parl.*, 2008) che pure è fortemente critico nei confronti di alcune delle proposte di riforma regolamentare presentate.

Sulla necessità di conferire maggiore rilievo istituzionale alla figura dell'Opposizione, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Le difficoltà di tale tentativo, "a Costituzione vigente", sono comunque sottolineate da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., 7 s. Cfr. anche

A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit., 12 s.; A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit., 7. G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione: profili organizzativi*, intervento svolto in occasione del Seminario del 12 dicembre 2008, cit.

²¹ Nonostante la svalutazione di tale elemento del parlamentarismo da parte di C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1926, (tr. it. *La condizione-storico spirituale dell'odierno parlamentarismo*, a cura di G. STELLA), Torino, 2004.

²² Su tale concetto, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit.,

gersi in modo compiuto, senza semplicistiche elisioni di alcuno dei giocatori di questa partita (che è la partita della forma di governo parlamentare).

Sicché pare difficilmente compatibile con i caratteri della forma di governo concretamente accolta nel nostro sistema la filosofia politico-costituzionale di talune proposte di riforma regolamentare secondo le quali la declinazione odierna del principio di separazione dei poteri si fonda sul binomio semplificato Governo-maggioranza, da un lato, Opposizione dall'altro²³, impoverendo la *ratio* partecipativa del procedimento di decisione parlamentare che vedrebbe scomparire una sua componente tradizionale e costitutiva.

Anche in questo caso sono visibili, neanche tanto sullo sfondo, i nessi con i caratteri della forma di stato: la salvaguardia, in primo luogo, del principio democratico come decisione di maggioranza che impone, entro tempi ragionevoli, la conclusione del procedimento legislativo; la tutela del non meno fondamentale principio kelseniano maggioritario-minoritario, che impone garanzia di entrambi i termini del binomio nel procedimento parlamentare; il Parlamento come sede nella quale si rende *visibile* la dialettica tra il Governo e la Maggioranza che lo sostiene, dando così sostanza alla qualificazione della democrazia parlamentare italiana come democrazia rappresentativa²⁴.

5. In una prospettiva più concreta di esame e valorizzazione del profilo funzionale e di efficienza decisionale dei regolamenti parlamentari, la chiave di volta delle riforme mi sembra essere costituita dal principio “tempi certi in cambio di spazi certi”. Tempi certi di decisione, cioè, a salvaguardia del diritto di attuazione del proprio programma da parte dell'esecutivo (a meno di un voto negativo delle camere) a fronte di spazi garantiti per l'Opposizione/minoranze per l'esame delle proprie proposte ed in generale nei dibattiti parlamentari (in Commissione ed in Aula).

Ci si limita a degli accenni per la specificazione di tale architrave della riforma. In primo luogo, non si può non richiamare la rilevanza della *ripartizione dei tempi in sede di programmazione*, con la necessaria prevalenza quantitativa degli spazi riconosciuti al Governo per l'attuazione del suo programma.

A questo proposito sembra però incongruo – ed anche contraddittorio rispetto al proclamato nuovo “principio di separazione dei poteri” - riservare al Governo lo stesso spazio, autonomamente considerato, della maggioranza che lo sostiene, con un conseguente effetto di “schiacciamento” nei confronti dell'Opposizione, a sua volta potenzialmente erosa ai fianchi da eventuali minoranze²⁵.

²³ Così è dato leggere nella relazione delle proposte “gemelle” dei gruppi pdl: Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri) e Senato della Repubblica, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri e Quagliariello). Tale assunto è criticato anche da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., 7 s.

²⁴ Il carattere assai impegnativo ed ambizioso dell'affermazione contenuta nelle proposte di modifica dei gruppi parlamentari del pdl è sottolineato da A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, cit., 4, il quale ne mette giustamente in evidenza l'incidenza sul principio di separazione dei poteri, cardine della forma di stato democratico.

²⁵ Sulla inadeguatezza di una tripartizione in termini “eguali” dei tempi di programmazione tra Governo, Maggioranza ed Opposizione, cfr. quanto già sostenuto in E. GIANFRANCESCO – ANFRILENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 43 ss. ed ivi il rinvio a G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in AA.VV. (a cura di S. CECANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 301 ss

Una disciplina sufficientemente rigorosa, sul punto della programmazione²⁶, dovrebbe rendere superflua ed anzi squilibrata l'introduzione dell'istituto del "disegno di legge prioritario" attivato a richiesta del Presidente del Consiglio; istituto previsto in talune proposte di modifica regolamentare e che ha proprio lo scopo di sconvolgere l'ordine normale della programmazione, assicurando addirittura l'approvazione (o meno) del disegno di legge da parte del ramo del Parlamento che lo esamina in un arco massimo di trenta giorni.

In realtà, a parere di chi scrive, il disegno di legge prioritario esiste già ed è il disegno di legge di conversione dei decreti legge; anzi, uno degli scopi primari di una rigorosa disciplina della programmazione è quello di ridurre l'uso strumentale della decretazione d'urgenza (che comunque andrebbe, almeno in buona parte, imputata, quanto ai tempi, alla quota a disposizione del Governo).

Partendo da questa constatazione, si può ritenere che la scansione temporale di sessanta giorni prevista dall'art. 77 Cost. per l'approvazione del disegno di legge di conversione costituisca la compressione massima possibile dal punto di vista temporale dell'esame parlamentare. Si possono, quindi, avanzare seri dubbi di legittimità costituzionale sulle soluzioni che tendano ad eguagliare i termini di esame di altri disegni di legge a quelli dell'art. 77. Ed anche il pur importante e degno di valorizzazione richiamo di procedimenti abbreviati d'urgenza operato dall'art. 72 Cost. sembra incontrare il medesimo limite²⁷.

La garanzia di tempi certi per l'esame dei provvedimenti legislativi impone l'applicazione, quale regola pressoché generale, del contingentamento dei tempi di discussione dei provvedimenti, purché sia fatta salva la ragionevolezza dei tempi del dibattito parlamentare e la necessaria scansione Commissione – Aula²⁸.

L'esordio della XVI Legislatura con l'approvazione presso la Camera dei Deputati in venti (20) giorni della legge n. 124 del 2008 sulla sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, sotto questo punto di vista, non è stato un avvio desiderabile, questo è il meno che si possa dire...

La indubbiamente necessaria valorizzazione del fattore "tempo" nel procedimento di decisione parlamentare, essenziale nella prospettiva del perseguimento della migliore

²⁶ A proposito della disciplina della programmazione nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, cfr. E. GRIGLIO, *La programmazione dei lavori*, intervento in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA il 18 dicembre 2008, cit. ed ivi condivisibili osservazioni critiche circa la ripartizione dei tempi di programmazione prevista nelle proposte "gemelle" di modifica dei regolamenti, che lascerebbero all'Opposizione una riserva di 1/6 dei tempi disponibili (ed un altro 1/6 a disposizione degli altri Gruppi, mentre 2/3 dei tempi verrebbero attribuiti al Governo. Critico nei confronti di tale squilibrata soluzione è anche A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, cit., 4, mentre F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit. evidenzia opportunamente la scarsa chiarezza delle proposte in questione per quanto riguarda la riserva di tempi a favore dei Gruppi di maggioranza: ricompresi in quelli a favore del Governo o rientranti nella frazione di 1/6 dei Gruppi diversi da quello di Opposizione ?

²⁷ Cfr. comunque, per quanto riguarda il regolamento del Senato, l'art. 27 del doc. II, n. 13 del 10 dicembre 2008 (Zanda ed altri) che prevede il dimezzamento di tutti i termini per i disegni di legge dichiarati urgenti, stabilendo, al contempo, rigorosi limiti quantitativi (numero massimo di disegni di legge che possono essere dichiarati urgenti) e qualitativi (materie escluse) alla possibilità di ricorrere a tale istituto.

²⁸ Su questo importante principio, talvolta eccessivamente compresso nella prassi recente, cfr. la recente analisi di P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, 2006, 1003, ss.

funzionalità della forma di governo parlamentare vigente, rende necessario poi un ripensamento del regime giuridico *dell'emendamento*.

Più precisamente, sembra imporsi la consapevolezza che la garanzia del potere di emendamento è di tipo *oggettivo*. Tale potere si collega, cioè, alla funzione parlamentare e pertanto è *modulabile* in funzione di questa, trovando il suo limite nell'esigenza di decisione entro tempi ragionevoli, essendo sotteso a tale limite un valore collegato all'attuazione del principio di democrazia rappresentativa come *democrazia decidente*, inerente la forma di stato prima ancora della forma di governo²⁹.

Resterebbe in questa prospettiva scartata la ricostruzione del potere di emendamento come espressione di un diritto soggettivo del singolo parlamentare, che porterebbe con sé la pretesa del singolo alla votazione di qualsivoglia proposta emendativa; soluzione, come è noto, già implicitamente negata dal diritto parlamentare vigente, attraverso istituti come la "selezione degli emendamenti" o la "ghigliottina"³⁰.

Dall'accoglimento di tale "rivoluzione copernicana" nell'approccio al tema dell'emendabilità dei provvedimenti all'esame del Parlamento, potrebbe discendere il carattere non necessariamente *extra-ordinem* dell'istituto del *voto bloccato*, di ispirazione francese³¹, presente nelle proposte di modifica dei regolamenti presentate dai Gruppi parlamentari di maggioranza. Non esistendo una necessità logica o di garanzia costituzionale soggettiva al voto di ciascun emendamento, non appare scardinante che il Governo possa chiedere (ed ottenere) la votazione in via prioritaria della propria proposta di modificazione del testo, anche prescindendo dalla posizione della questione di fiducia³².

Nel costante gioco di spinte e contropunte che, quasi come un'architettura, caratterizza il diritto parlamentare ovvero, fuor di metafora, nel necessario temperamento di principi contrapposti che innerva questo ramo dell'ordinamento, occorre comunque fare salva a fini di visibilità politica esterna dell'Opposizione (valore costituzionale anch'esso rilevante), la previsione che, per i disegni di leggi inseriti nella quota di programmazione riservata all'Opposizione stessa, l'esame dell'Aula avvenga sul testo base

²⁹ Sulla "democrazia immediata" quale forma più adeguata della democrazia (decidente) contemporanea, cfr. l'intervento di S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*.

³⁰ Su questi temi, cfr. la ricongnizione critica di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO - ANFRUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 41 ss.

³¹ Art. 44, comma 3, Cost. così come interpretato ed attuato dall'art. 100, comma 5, del regolamento dell'Assemblea Nazionale (come sottolinea G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo*, intervento svolto in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.).

Una perspicua rilevazione dello "strabismo" di alcune proposte di riforma dei regolamenti parlamentari italiane che guardano al modello francese proprio mentre la revisione costituzionale in atto in Francia cerca di recuperare maggiori spazi al procedimento decisionale parlamentare è svolta da N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari in Italia)*, in www.astrid-online.it.

³² *Contra*, G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo*, cit., sulla base di "principi di razionalità" della decisione legislativa ricondotti alla riflessione di Jeremy Bentham. Sennonché, non sembra così "irrazionale" che il Governo, sulla base del rapporto fiduciario con le Camere ed anche senza porre in gioco lo stesso (come avviene nella questione di fiducia), possa chiedere che la propria proposta emendativa sia esaminata con precedenza rispetto alle altre.

Anche i riferimenti di diritto costituzionale comparato richiamati da G. PICCIRILLI nella nota 16 del *paper* appena richiamato non appaiono così univoci nel senso della "necessità logica" dell'esame progressivo di tutte le proposte di emendamento, dalla più lontana alla più vicina al testo da emendare.

prescelto dall'Opposizione, che gli emendamenti proposti dalla Commissione abbiano un rilievo formale distinto e che, conseguentemente, il meccanismo del "voto bloccato" non possa essere ammesso.

6. In conclusione, mi sembra necessario accennare all'ipotesi in cui l'intersezione tra profili attinenti la forma di governo e la forma di stato, nel tema della riforma dei regolamenti parlamentari si fa, a mio parere, maggiormente problematica e potenzialmente conflittuale.

Si tratta del tema della necessaria o meno corrispondenza tra gruppi parlamentari e liste elettorali e quindi del divieto di costituzione di gruppi non corrispondenti alle liste che hanno preso parte alla competizione elettorale.

A mio parere, sono soprattutto esigenze di stabilizzazione della forma di governo (o per essere più precisi esigenze di rafforzamento della maggioranza e del governo da essa appoggiato)³³ che hanno spinto talune proposte di riforma dei regolamenti ad affermare tale divieto, talvolta in modo sostanzialmente assoluto³⁴, talvolta con delle limitazioni temporali (almeno 24 mesi dall'inizio della legislatura, prima che un gruppo non corrispondente a liste elettorali si possa costituire) e sostanziali (elevazione del numero minimo di componenti del nuovo Gruppo, rispetto alle ipotesi di Gruppi costituitisi in apertura di Legislatura e corrispondenza, comunque, del nuovo Gruppo con un "Partito organizzato nel Paese")³⁵.

Mi chiedo però se, in questo caso, l'aspirazione stabilizzatrice della forma di governo non si scontri con l'esigenza che il Parlamento sia e rimanga specchio della società non soltanto cristallizzando l'immagine della società nel momento della sua investitura, ma anche per tutta la durata della legislatura.

Quanto si afferma va ovviamente tenuto nettamente distinto da ogni questione relativa ad eventuali vincoli costituzionali sul sistema elettorale di Camera e Senato. Il problema qui accennato è completamente diverso ed investe l'ammissibilità di condizionamenti che il momento elettorale sia in grado di produrre sull'articolazione in gruppi parlamentari della rappresentanza politica all'interno dell'assemblea.

Allo stesso modo, il problema qui accennato si presenta diverso rispetto a quello delle conseguenze di eventuali passaggi di parlamentari da un Gruppo all'altro, ovvero al Gruppo misto, nella composizione delle Commissioni (permanenti, speciali, d'inchiesta) delle due Camere. In questo caso, l'esigenza - ora costituzionalmente imposta, ora fondata sulle previsioni dei regolamenti parlamentari - di mantenere il rapporto di proporzionalità con la consistenza dei Gruppi non si può certamente porre solo per il momento

³³ Come esplicitamente dichiarato da A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 315, che fa riferimento all'esigenza di "stabilità del Governo".

³⁴ Cfr., per quanto concerne le proposte di modifica presentate al Senato, doc. II, n. 1 del 6 maggio 2008 (Negri), doc. II, n.3 del 5 giugno 2008 (Finocchiaro ed altri), doc. II, n. 12 (Belisario ed altri), doc. II, n. 13 (Zanda ed altri). Alla Camera dei Deputati, cfr. doc. II, n. 1 del 20 maggio 2008 (Veltroni ed altri).

³⁵ In questo senso le proposte "gemelle" dei Gruppi pdl: Alla Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri), con elevazione da venti a trenta del numero dei deputati necessari a costituire un Gruppo; al Senato, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri ed altri), con elevazione da dieci a quindici del numero di senatori necessari.

iniziale della legislatura, ma si estende a tutta la durata della stessa³⁶, con la conseguenza che la proporzionalità deve essere comunque mantenuta, nonostante i passaggi di Gruppo in questione.

Un'ulteriore precisazione si impone, per individuare esattamente l'oggetto della discussione e sgombrare il campo da equivoci: a mio parere, infatti, non é la possibilità di lesione del divieto di mandato imperativo dei parlamentari in senso stretto a costituire ostacolo al tentativo condotto dalle proposte di modifica dei regolamenti in esame, poiché nulla impedirebbe al parlamentare "transfuga" di abbandonare il gruppo originario per confluire nel gruppo misto. Sotto questo punto di vista, è soltanto il caso di segnalare come l'art. 67 Cost. continua a svolgere una funzione di antagonista dialettico rispetto al combinato disposto degli art. 1, 48 e 49 Cost. (sovranità popolare che si esprime mediante i partiti e le liste elettorali da questi espresse) che viene costruito quale leva costituzionale per "costringere" l'organizzazione e la dialettica interna delle Camere ad adeguarsi al dato elettorale. Non già, quindi, una subordinazione sistematica dell'art. 67 agli art. 1, 48 e 49 Cost.³⁷ ma un inarrestabile rapporto dialettico tra la prima disposizione e le altre due, che impedisce alla democrazia parlamentare italiana di trasformarsi in una democrazia di partiti³⁸.

Questa precisazione sul ruolo dell'art. 67 Cost. consente di avvicinarci al vero punto nodale della questione qui affrontata, anche se in termini estremamente sintetici.

E' da premettere, a questo proposito, come la corrispondenza di un Gruppo parlamentare con un partito politico organizzato nel Paese operi, negli articoli 14 dei regolamenti di Camera e Senato, quale correttivo per evitare eccessi di frammentazione e non già quale regola principale. È il limite numerico, quindi, il criterio di razionalizzazione "neutro" della distribuzione dei parlamentari in Gruppi ed è, quindi, principalmente su

³⁶ Tale questione è emersa – a dire il vero intrecciata ad altre da distinguere concettualmente - in occasione dell'approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 Cost.: cfr. XVI Legislatura, 129^a seduta pubblica del 21 gennaio 2009.

³⁷ Come sostenuto, ad esempio, da S. CECCANTI in *Osservazioni sul caso Villari*, par. 3 (15 gennaio 2009), in www.ceccanti.it. Tale posizione è stata sostenuta dallo stesso S. Ceccanti anche in sede parlamentare, in occasione del già ricordato dibattito nell'Aula del Senato del 21 gennaio 2009. In termini analoghi, cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura*, intervento svolto in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.

Nella stessa linea di considerazioni, cfr. soprattutto, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, ID., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in AA.VV. (a cura di S. MERLINI), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti.: il contesto italiano*, Torino, 2004; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano, 2002, 139; V. COZZOLI – ZZOLASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, 366 ss.; A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 308.

³⁸ Sull'ambiguità strutturale dell'art. 67 Cost., che costituisce un essenziale elemento di dinamicità del sistema della rappresentanza politica, cfr. l'analisi di G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* (testo provvisorio della relazione presentata al Convegno annuale dell'A.I.C., Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sul delicatissimo equilibrio che l'art. 67 Cost. mira a registrare tra rappresentanza generale (della Nazione) e rappresentanza parziale (di parte, cioè di partito), cfr. la meditata trattazione di F.S. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare ed attività di governo*, Napoli, 1997.

questo che occorrerebbe operare a fini anti-frammentazione, ad esempio eliminando l'italica fattispecie dei "gruppi in deroga"³⁹.

Si può anche riconoscere che una scomposizione e ricomposizione dei gruppi parlamentari che avvenga a ridosso delle consultazioni elettorali contenga in sé qualcosa di patologico, una sorta di manifestazione di volontà "in frode alla Costituzione". Questo può indurre a considerare accettabile un limite temporale minimo per effettuare operazioni di nascita di nuovi gruppi parlamentari: limite temporale che, a mio parere, si potrebbe ragionevolmente attestare intorno ai dodici mesi⁴⁰.

Al contrario, il divieto *tout court* di costituire nuovi Gruppi a legislatura avviata, ovvero l'aggravamento del numero minimo di soggetti richiesto per costituire un Gruppo di questo genere si espone a consistenti dubbi di legittimità, nella prospettiva qui prescelta. Il vero profilo critico insito nelle proposte di riforma regolamentare che intendono cristallizzare la situazione scaturente dalle elezioni è, infatti, rappresentato dall'abbandono dell'idea che le camere parlamentari, nel combinarsi e ricombinarsi delle sue componenti politiche interne – i Gruppi appunto – riflettano – o possano riflettere, e questo è l'essenziale – le dinamiche di trasformazione della società dei rappresentati.

Ebbene, anche se sono ben presenti innanzi ai nostri occhi le più o meno meschine utilizzazioni che della facoltà di scissione e ricomposizione dei gruppi parlamentari si sono fatte nel recente passato, è evidente che se si discute di principi inerenti il carattere rappresentativo del Parlamento da tali poco edificanti vicende concrete occorre saper prescindere. Se il discorso attiene ai principi, occorre ribadire che se la società dei *rappresentati* cambia anche la società dei *rappresentanti* deve essere in grado di farlo, seguendo, accompagnando o precedendo, di poche battute temporali, questo mutamento⁴¹.

Si tratta, a mio parere, di un profilo che attiene ai caratteri identificativi del modello di democrazia rappresentativa come tassello essenziale della forma di stato italiana ed in questo senso sottratto alla possibilità di essere inciso o modificato dai regolamenti parlamentari.

Se poi questo cambiamento avvenga in meglio od in peggio, nel senso della *complicazione* anziché della *semplificazione*, ebbene questo è altro discorso che non attiene al di-

³⁹ Che raggiunge i suoi esiti paradossali nei gruppi mono-personali che affliggono molti Consigli regionali italiani. Sul tema dell'articolazione dei Gruppi consiliari regionali, cfr. ora l'analisi di G. FALCON – C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, 243 ss. e di A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 88 ss.

⁴⁰ Rappresentando il termine annuale un arco temporale nel quale, nella società contemporanea, possono presentarsi situazioni e problemi nuovi, tali da segnare un apprezzabile mutamento rispetto alle condizioni di partenza della legislatura. Per l'esistenza in taluni ordinamenti regionali di un vincolo iniziale del Consigliere regionale ad iscriversi al Gruppo corrispondente alla lista di elezione; vincolo che comunque "viene meno dopo la costituzione del gruppo", cfr. G. FALCON – LCONADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, 264 s.

⁴¹ Per conclusioni simile, riferite agli ordinamenti regionali, cfr. G. FALCON – LCONADULA, *op. ult. cit.*, 260.

Un possibile antidoto alla autoreferenzialità, ovvero alla scissione tra dinamiche della società dei *rappresentanti* rispetto a quella dei *rappresentati* può essere costituito – oltre alla soppressione del *monstrum* giuridico del Gruppo misto, come suggerito da A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 301 - dalla previsione che il nuovo Gruppo parlamentare non possa rimanere un'organizzazione meramente interna alle Camere, ma alla sua costituzione debba corrispondere (prima o immediatamente dopo la sua nascita) una formazione partitica operante nella società civile. Tale previsione, presente, come si è visto, nelle proposte di modifica dei gruppi del pdl riequilibrerebbe il "peso" degli art. 48 e 49 (e, sullo sfondo 1) della Costituzione con i valori sottesi all'art. 67 Cost.

ritto parlamentare (come diritto dell'istituzione rappresentativa per eccellenza) in quanto tale ma alla classe politica italiana ed ai suoi rapporti con la società civile di questo Paese. E le due dimensioni vanno tenute distinte.

UN PARLAMENTO DA RAFFORZARE, NON DA INDEBOLIRE. LA REVISIONE COSTITUZIONALE FRANCESE DEL LUGLIO 2008 A CONFRONTO CON LE PROSPETTATE RIFORME DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI, IN ITALIA*

di NICOLA LUPO

SOMMARIO: 1. La V Repubblica all'avanguardia, nella ricerca del ruolo delle Camere in sistemi con una legittimazione diretta dell'esecutivo. 2. Le funzioni del Parlamento nella riforma costituzionale francese: votare le leggi, controllare il Governo, valutare le politiche pubbliche. 3. La "rivitalizzazione" del Parlamento nella riforma costituzionale francese. 3.1. I poteri parlamentari di indirizzo, controllo e valutazione delle politiche pubbliche. 4. Diritto parlamentare e diritto costituzionale. 5. Un equilibrio da restaurare, un Parlamento da rafforzare

1. *La V Repubblica all'avanguardia, nella ricerca del ruolo delle Camere in sistemi con una legittimazione diretta dell'esecutivo*

Praticamente sin dalla rivoluzione del 1789 l'esperienza costituzionale francese presenta un interesse di tipo generale, in quanto costituisce una sorta di avanguardia del costituzionalismo, nell'evoluzione della quale si possono osservare, sul testo delle disposizioni normative e sul campo dell'esperienza concreta, le trasformazioni delle forme di governo (anche andando al di là degli schemi proposti dalla relativa modellistica).

In particolare, la Francia della V Repubblica ha sperimentato – con particolare intensità – uno dei nodi di fondo dei sistemi istituzionali contemporanei, che mi pare sia riscontrabile in qualche misura in tutte le grandi democrazie, seppure con modalità variegate, a prescindere dal tipo di forma di governo adottato (in sistemi presidenziali, come quello statunitense; in sistemi parlamentari, come quello del Regno Unito; in sistemi semi-presidenziali, come appunto quello francese): ossia, la difficoltà ad individuare un ruolo adeguato per le assemblee parlamentari in sistemi istituzionali in cui il vertice dell'esecutivo è eletto, o comunque legittimato direttamente, dai cittadini; in sistemi in cui, perciò, il potere di fare e disfare i governi non spetta più, almeno sul piano sostanziale, alle assemblee parlamentari, ma è rimesso, di regola, ad appuntamenti elettorali (e quindi, prima, alle scelte pre-elettorali compiute dagli attori politici e, poi, al voto dei cittadini).

In Italia, com'è risaputo, il nodo relativo al ruolo delle assemblee elettive si riscontra con particolare evidenza a livello regionale, nell'ambito della forma di governo delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e in una qualche misura interessa altresì, da una quindicina d'anni a questa parte, il livello statale: per effetto di leggi elettorali di ispirazione maggioritaria, si è infatti registrato il superamento della fase del Parlamento "legislatore" (o, perlomeno, del Parlamento come luogo in cui i partiti, di maggioranza e

* Il testo riprende, in larga parte, l'intervento al Seminario di ASTRID su "La riforma della Costituzione in Francia", Roma, 19 novembre 2008 (in ricordo del prof. Leopoldo Elia), pubblicato su Astrid-Rassegna, 28 gennaio 2009, in www.astrid.eu.

di opposizione, cercavano per quanto possibile un ampio accordo sulle leggi da approvare), che ha caratterizzato l'esperienza repubblicana dal 1948 al 1992; ma si fatica non poco ad individuare quale debba essere la funzione propria ed essenziale delle Camere nell'ambito di un sistema incanalatosi, seppure a fatica, lungo dinamiche di tipo bipolare.

2. *Le funzioni del Parlamento nella riforma costituzionale francese: votare le leggi, controllare il Governo, valutare le politiche pubbliche*

Se probabilmente è vero che, per quel che riguarda il ruolo del Parlamento, le riforme introdotte nella carta costituzionale francese nel luglio 2008 appaiono, specie se considerate individualmente, abbastanza deboli, mi sembra tuttavia che esse risultino, per più profili, estremamente significative, soprattutto se considerate nel loro insieme e se rapportate al dibattito, attualmente in corso in Italia, sulla riforma dei regolamenti parlamentari. Infatti, le riforme dei regolamenti di Camera e Senato prospettate dalla maggioranza all'inizio della XVI legislatura paiono muoversi in direzione diversa, e spesso del tutto opposta, rispetto a quella segnata con chiarezza prima, in ambito tecnico, dal Comité Balladur e poi, senza grandissime variazioni, dalla legge costituzionale 23 luglio 2008.

La diversità della direzione si percepisce piuttosto agevolmente, ad esempio, se si legge la relazione introduttiva alle due proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate, anch'esse nello scorso luglio, dai gruppi del Popolo della Libertà al Senato e alla Camera: in essa si afferma, infatti, che “in un regime parlamentare caratterizzato dall'alternanza tra schieramenti contrapposti, il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e [l']opposizione, dall'altra”¹. Va da sé che l'accoglimento pieno di questa affermazione, senza che venga operata alcuna distinzione tra le funzioni parlamentari, comporterebbe la vanificazione di ogni funzione di controllo parlamentare o, quanto meno, determinerebbe la sua attribuzione esclusiva in capo all'opposizione².

La revisione costituzione francese si muove in direzione esattamente opposta: anzitutto nel momento in cui, enumerando all'art. 24 le funzioni delle Camere, afferma che “*Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*”. Il Parlamento, dunque, oltre ad esercitare la funzione legislativa, diviene espressamente titolare, nel suo insieme, di altre due funzioni, che la carta costituzionale – proprio in Francia, nella patria della “legge come espressione della volontà generale” – pone sullo stesso piano della prima: quella di controllare il Governo e quella di valutare le politiche pubbliche. Due funzioni che, pur avendo non poche aree di sovrapposizione tra di loro (essendo, evidentemente, le politiche pubbliche svolte dall'amministrazione,

¹ Cfr. A.C., XVI legislatura, doc. II, n. 3, Cicchitto e altri, e A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 6, Gasparri e Quagliariello, presentate entrambe il 1° luglio 2008.

² Nel senso, invece, dell'appartenenza della funzione di controllo al Parlamento nel suo insieme cfr. A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, spec. p. 9 s. e, anche alla luce dell'esperienza del Regno Unito, F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito: un riferimento per lo studio dell'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, in corso di pubblicazione.

al cui vertice è posto lo stesso Governo), vengono però correttamente identificate dalla carta costituzionale come distinte.

Non credo che queste direttrici opposte possano spiegarsi esclusivamente in base alla distanza tra i punti di partenza, cioè in base alla grande diversità del complessivo assetto istituzionale in Francia e in Italia³. E' senza dubbio vero che, mentre la carta costituzionale italiana, nonostante il celebre ordine del giorno Perassi, configura ben pochi meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare (analogamente del resto, alla pressoché coeva Costituzione francese della IV Repubblica)⁴, la Costituzione francese della V Repubblica si caratterizza proprio per dettare una disciplina assai accurata dei rapporti tra Parlamento e Governo nella quale si realizza una sostanziale costituzionalizzazione di molti istituti del diritto parlamentare (il riferimento è, anzitutto, al Titolo V, dedicato appunto ai rapporti tra Governo e Parlamento, e composto originariamente di ben 18 articoli, divenuti 24 dopo l'ultima revisione), al fine di delimitare i poteri parlamentari e di rafforzare, al contrario, il ruolo del Governo e del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, i punti di partenza non vanno identificati nei rispettivi testi costituzionali, ma nell'assetto attuale ed effettivo dei due sistemi istituzionali, e in particolare degli equilibri tra Governo e Parlamento (e, nell'ambito di quest'ultimo, tra maggioranza e opposizione). Ebbene, con riferimento a questi equilibri "reali", non può essere dimenticato che in Italia si è assistito, a partire dagli anni '80 e poi, con ancora maggior decisione, nei due decenni successivi, ad una significativa evoluzione dei regolamenti delle Camere e, soprattutto, delle loro prassi applicative (spesso formatesi per inseguimento dei "precedenti peggiori", nell'alternanza tra centro-sinistra e centro-destra). In esito a questa evoluzione il Governo e la sua maggioranza sono usciti decisamente rafforzati, ed appaiono oggi – ben diversamente da quel che accadeva nei primi quarant'anni di esperienza parlamentare repubblicana – tutt'altro che sprovvisti di efficaci strumenti per guidare l'attività delle Camere e condurre in porto i provvedimenti che ritengono fondamentali (purché su di essi, ovviamente, vi sia l'accordo all'interno della maggioranza): si pensi, per tutti, al contingentamento dei tempi, ormai pressoché generalizzato ed applicato, alla Camera, anche agli emendamenti "da votare"⁵; e alla prassi di presentare maxiemendamenti su cui porre la questione di fiducia, che consente di aggirare l'obbligo costituzionale di votare le leggi articolo per articolo⁶.

³ In questo senso, seppure dubitativamente, cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 15 novembre 2008, p. 8.

⁴ Tant'è che i tentativi di riforma costituzionale prospettate dagli anni '80 in poi, se non l'intera storia costituzionale repubblicana, possono leggersi come "un vano tentativo di conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell'ordine del giorno" Perassi: cfr., in tal senso, L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al convegno su La Costituzione ieri e oggi, svoltosi il 9-10 gennaio 2008, a Roma, presso l'Accademia dei Lincei (in www.astrid.eu).

⁵ E' emblematico che a tutt'oggi il tema del contingentamento dei tempi sia considerato ancora un nodo da sciogliere, in Francia: cfr. P. Roger, *Bataille sur le droit d'amendement*, in *Le Monde*, 24 dicembre 2008; G. Carcassonne, *Une démocratie adulte est concevable, sans oeillères*, in *Le Monde*, 14 gennaio 2009.

⁶ La valutazione, del resto, è, almeno in parte, condivisa dallo stesso V. Lippolis, laddove, dopo aver ricordato che "in Italia finora non si è trovato l'accordo per ridefinire a livello costituzionale la posizione del Governo in Parlamento ed il modello francese è da molti visto come eccessivamente sbilanciato a favore del Governo", riconosce che "in via di prassi, tuttavia, tra le pieghe delle procedure, il Governo è riuscito a dotarsi di un'arma, il mix fiducia-maxiemendamento, che ha effetti devastanti su un ordinato

Tanto più che i diversi percorsi seguiti nei due Paesi per ottenere il rafforzamento del Governo (in un caso mediante una nuova carta costituzionale, nell'altro attraverso l'evoluzione dei regolamenti parlamentari e delle prassi) si sono riflessi anche sul piano delle garanzie: per fare un solo esempio, mentre il Conseil constitutionnel svolge un ruolo incisivo di verifica del rispetto delle prescrizioni costituzionali sul procedimento legislativo – oltre che, in via preventiva e generalizzata, sulla conformità dei regolamenti parlamentari alla carta fondamentale –, potendo essere attivato anche da minoranze parlamentari (60 deputati o 60 senatori), anteriormente alla promulgazione della legge⁷, la nostra Corte costituzionale ha dichiarato sin da subito (nella sentenza n. 9 del 1959) che i regolamenti parlamentari non erano idonei ad integrare il parametro di costituzionalità delle leggi; e ha poi effettuato con estrema cautela anche quel sindacato sul rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, che pure in quella sede aveva riservato a sé stessa (negando, altresì, nettamente, a partire dalla sentenza n. 154 del 1985, che i regolamenti parlamentari possano costituire oggetto del giudizio di costituzionalità).

3. La “rivitalizzazione” del Parlamento nella riforma costituzionale francese

La revisione francese del luglio 2008 si pone dunque l'obiettivo di un “rafforzamento” o di una “rivitalizzazione” del Parlamento⁸; e lo persegue apportando una serie di modifi-

rapporto Parlamento-Governo” (così V. Lippolis-G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 51 s.). Indicazioni ulteriori, volendo, in N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 45 s. e in G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 s.

⁷ La giurisprudenza del Conseil constitutionnel ha infatti identificato “un'esigenza costituzionale nel senso della chiarezza e della sincerità del dibattito parlamentare” ed ha affermato l'esistenza di un legame tra la qualità della legge e le condizioni in cui il dibattito parlamentare ha avuto luogo, in particolare quanto al rispetto delle regole di procedura. Cfr. il dossier *La qualité de la loi*, Documents de Travail du Sénat-Série Études Juridiques, settembre 2007 (in www.senat.fr), spec. p. 41 s.

⁸ Si è autorevolmente parlato, in proposito, di “riparlamentarizzazione”: cfr. J. Gicquel, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 2008, n. 126, p. 47 s. e, in questo seminario, la relazione introduttiva di M. Olivetti. Tuttavia, sembra trattarsi di un'espressione suscettibile di originare qualche equivoco, specie in questa fase della forma di governo francese: quella che si sta verificando dal 2000 in poi è infatti, per giudizio comune (ad esempio, cfr. S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo “quinquennato”*, in *La Francia di Sarkozy*, a cura di G. Baldini e M. Lazar, Il mulino, Bologna, 2007, p. 27 s., S. Bonfiglio, *La forma di governo nella V Repubblica francese: un sistema in disequilibrio? Dalla esperienza delle coabitazioni al limite dei due mandati presidenziali*, in corso di pubblicazione in M. Calamo Specchia (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato-Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Giappichelli, Torino, 2009 e M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, relazione al seminario di ASTRID su “La riforma della Costituzione in Francia”, Roma, 19 novembre 2008, paper, p. 6 s. e, nel medesimo seminario, l'intervento di C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, paper, p. 2 s.: per tutti questi testi cfr. www.astrid.eu), una trasformazione in senso presidenziale (e, dunque, una “presidenzializzazione”, quando non una “ultrapresidenzializzazione”) della forma di governo, e il rafforzamento del Parlamento è voluto in piena coerenza con questa trasformazione: intendendosi così creare – evidentemente, in conformità al modello statunitense – adeguati contrappesi, anzitutto in Parlamento, all'emergere di un esecutivo sempre più chiaramente dotato, nel suo vertice, di una legittimazione popolare. Meglio mi sembra perciò, in definitiva, parlare di una “valorizzazione” del Parlamento: cfr., ad esem-

che alla carta costituzionale del 1958, molte delle quali sono destinate ad entrare in vigore il 1° marzo 2009 o ancora più tardi, ove, come spesso accade, necessitano di essere implementate mediante l'approvazione di leggi organiche o di modifiche ai regolamenti parlamentari. Non è questa la sede per svolgerne un esame accurato o per ricostruirne le origini⁹: basti qui enumerarle sinteticamente, appunto nell'ottica di una possibile comparazione con le ipotizzate revisioni dei regolamenti parlamentari italiani.

3.1. I poteri parlamentari di indirizzo, controllo e valutazione delle politiche pubbliche

Come si accennava, si valorizzano anzitutto i poteri parlamentari di indirizzo, di controllo sul Governo (e, in forme più attenuate, sullo stesso Presidente della Repubblica) e di valutazione delle politiche pubbliche:

- a. prevedendo un controllo sulle nomine effettuate dal Presidente della Repubblica da parte delle commissioni parlamentari, e attribuendo ad esse il potere di opporsi alle stesse, a maggioranza qualificata, sul modello dell'*advice and consent* statunitense (art. 13; si veda altresì l'art. 56, che prevede un parere delle commissioni parlamentari sulle nomine dei giudici costituzionali spettanti ai Presidenti di Assemblea);
- b. introducendo la possibilità per il Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti alle Camere riunite, dando eventualmente luogo ad un dibattito, senza voto (art. 18);
- c. consentendo, in via generale, il voto di risoluzioni da parte delle Assemblee (in precedenza ammesse, ma, secondo quanto stabilito dal Conseil constitutionnel a partire dal 1959, limitatamente a decisioni di ordine interno)¹⁰, alla cui iscrizione all'ordine del giorno può comunque opporsi il Governo (art. 34-1);
- d. delineando forme obbligatorie di informazione e dibattito (senza voto) sulle missioni militari all'estero (da avviarsi tre giorni dall'inizio della missione) ed introducendo la necessità di un'autorizzazione parlamentare per il loro protrarsi nel tempo, oltre i quattro mesi (art. 35);
- e. rafforzando il legame tra Parlamento e Corte dei conti, in particolare stabilendo che questa assista il Parlamento nel controllo dell'azione del Governo; mentre è chiamata ad assistere sia il Parlamento che il Governo nella valutazione delle politiche pubbliche (art. 47-2);
- f. inserendo in Costituzione una disciplina delle commissioni d'inchiesta (già conosciute nella prassi e nei regolamenti parlamentari, dal 1958 in poi)¹¹, in seno a ciascuna Assemblea, finalizzate all'esercizio di missioni di controllo e di valutazione (art. 51-2);
- g. adeguando le procedure comunitarie alle significative novità introdotte, anche sulla spinta della giurisprudenza del Conseil constitutionnel, dal trattato di Lisbona, che

prio, J.P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du Parlement, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, LexisNexis-Litec, Paris, 2008, p. 249 s.

⁹ Per i lavori del Comité Balladur cfr. www.comite-constitutionnel.fr. Sull'istruttoria svoltasi all'interno dell'Assemblée Nationale, nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro, cfr. B. Accoyer, *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle, in 1958-2008. Les 50 ans de la Constitution*, cit., p. 253 s.

¹⁰ Cfr. P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, III ed., Montchrestien, Paris, 2004, p. 156 s.

¹¹ Si vedano, per tutti, P. Avril-J. Gicquel, *Droit parlementaire*, cit., p. 102 s.

come è noto coinvolge anche i Parlamenti nei processi decisionali dell'Unione europea¹², in particolare istituendo una Commissione per gli affari europei presso ciascuna Assemblea e consentendo il voto di “risoluzioni europee” sulle proposte di atti comunitari (anche al fine di impegnare il Governo a ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà (artt. 88-4 e 88-6).

3.2. La programmazione dei lavori e il procedimento legislativo

In secondo luogo, si agisce sulla programmazione dei lavori e sul procedimento legislativo, in modo da attenuare il dominio che su di esso ha fin qui esercitato il Governo, alla luce del testo originario della Costituzione del 1958:

- a. stabilendo termini minimi per l'avvio dell'esame in Assemblea dei progetti di legge, pari, in prima lettura, a 6 settimane dalla presentazione e, in seconda lettura, a 4 settimane dalla trasmissione, con alcune limitate eccezioni (art. 42, terzo e quarto comma). Particolarmente evidente appare qui la direzione opposta rispetto a quella indicata dalle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate in Italia dalla maggioranza, che invece delineano, per un numero indefinito di disegni di legge dichiarati “prioritari” dal Governo, una corsia preferenziale volta ad assicurare la conclusione dell'*iter* nel termine massimo di 30 giorni presso ciascuna Camera¹³;
- b. disciplinando più accuratamente il diritto di emendamento, peraltro già oggetto di una apposita previsione costituzionale, ed affermando il necessario legame, anche indiretto, tra l'emendamento e il testo a cui esso è riferito (artt. 44 e 45). Si può ricordare, in proposito, che i limiti entro cui tale diritto può essere esercitato, con l'affermazione di un incisivo sindacato sull'effettiva esistenza di una connessione tra ciascun emendamento e il progetto di legge originario, sono stati oggetto di una cospicua e assai interessante giurisprudenza del Conseil constitutionnel, i cui eccessi (peraltro superati dallo stesso Conseil, che ha abbandonato la propria giurisprudenza sui *limites inhérentes* al potere di emendamento, adottata tra il 1986 e il 2001) il legislatore costituzionale vuole così, evidentemente, impedire, facendo sì che siano considerati ammissibili anche emendamenti carat-

¹² Cfr. A. Manzella, *I parlamenti nazionali nella vita dell'Unione*, in *L'Unione europea nel XXI secolo. Nel dubbio, per l'Europa*, a cura di S. Micossi e G.L. Tosato, Il mulino, Bologna, 2008, p. 333 s. e L. Gianniti-R. Mastroianni, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Il mulino, Bologna, 2008, p. 161 s.

¹³ Cfr. l'art. 25-bis r.C. e 55-bis r.S., come proposti dai progetti di riforma richiamati *supra*, nella nota 1. A commento di tali previsioni, cfr., criticamente, A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008; F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3 novembre 2008; e A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 871 s., spec. 884. A supporto, nell'ottica di un possibile “scambio” con la rinuncia all'abuso della decretazione d'urgenza, cfr. invece R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008.

terizzati da un legame indiretto con il testo¹⁴. E' risaputo, invece, che in Italia, il diritto di emendamento è ignorato dalla Costituzione (ancorché dalla stessa chiaramente presupposto) ed è privo di limiti efficaci, e finisce perciò, paradossalmente, per essere azzerabile *in toto* mediante la già ricordata prassi dei maxiemendamenti (prassi che le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate dalla maggioranza si ripromettono di vietare)¹⁵;

- c. limitando in modo significativo la procedura della questione di fiducia “implicita” prevista dal terzo comma dell’art. 49, che può ora riguardare, oltre alle leggi di finanza pubblica e sulla sicurezza sociale, solo un progetto di legge per ogni sessione parlamentare (art. 49, terzo comma, nella nuova formulazione). E non pare trattarsi di un cambiamento di poco conto, posto che tale strumento, pur oggetto di critiche avanzate da una parte della dottrina¹⁶, e ancorché utilizzabile solo presso l’Assemblée Nationale, rappresenta un “formidabile mezzo di pressione che, nell’esperienza francese, ha sinora consentito all’Esecutivo di dominare una maggioranza eterogenea e recalcitrante”¹⁷. In Italia, le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate dalla maggioranza intendono invece “importare”, con alcune varianti e senza toccare la carta costituzionale, l’istituto francese, in qualche modo parallelo a quello della questione di fiducia “implicita”, del voto bloccato, disciplinato dall’art. 44, terzo comma, della Costituzione del 1958¹⁸: si consentirebbe infatti al Governo, per i disegni di legge dichiarati “prioritari”, per quelli di conversione dei decreti-legge e per i disegni di legge finanziaria e di bilancio, di far porre in votazione per primo l’emendamento su cui il Governo stesso ha espresso parere favorevole, così determinando, in caso di approvazione di questo, la decadenza di tutti gli altri emendamenti (incluso quello, alternativo, presentato dal capo dell’opposizione, e discusso congiuntamente a quello “scelto” dal Governo); ottenendo in pratica gli stessi effetti procedurali derivanti dalla questione di fiducia, ma senza la correlativa assunzione di responsabilità da parte del Governo¹⁹;

¹⁴ Si vedano, anche per ulteriori indicazioni, il dossier *La qualité de la loi*, cit., p. 42 e G. Piccirilli, *I maxiemendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 363 s.

¹⁵ Il riferimento è all’art. 78-bis r.C. e all’art. 72-bis r.S., come sarebbero introdotti dalle proposte più volte ricordate, i quali stabiliscono l’inammissibilità degli “emendamenti che presentino contenuto eterogeneo o comunque interamente sostituiti di più articoli di un disegno di legge” e l’irricevibilità dei “disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo”. Dubbi sulla robustezza dell’argine che così sarebbe posto ai maxiemendamenti sono espressi da G. Piccirilli (*Il procedimento legislativo*, relazione presentata in questo seminario).

¹⁶ Cfr. M. Mauguin Helgeson, *L’elaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, Paris, 2006, p. 312 s., ad avviso della quale questa procedura, contrariamente al voto bloccato previsto dall’art. 44, terzo comma, della Costituzione del 1958, mette in discussione i principi essenziali dell’elaborazione delle leggi.

¹⁷ Così M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 36 s.

¹⁸ J.P. Camby-P. Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, IV ed., Montchrestien, Paris, 2004, p. 91 s., rilevano che, in genere, ad un utilizzo più frequente del voto bloccato corrisponde un minore uso della questione di fiducia implicita, e viceversa.

¹⁹ Cfr. le ipotizzate modifiche all’art. 85 r.C. e all’art. 102 r.S., su cui cfr. le considerazioni critiche di G. Piccirilli, *Il procedimento legislativo*, cit., il quale ritiene “difficilmente trasponibile nel sistema parlamentare delineato nella Costituzione italiana del 1948, a meno di non considerare l’art. 70 Cost. – ove si

- d. rompendo il principio del dominio del Governo sull'ordine del giorno delle Camere – introdotto, come è noto, dalla Costituzione del 1958 – con la previsione di apposite riserve di tempo a favore del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche, delle iniziative di opposizione e delle questioni presentate dai singoli parlamentari (art. 48): più in particolare, il Governo resta “padrone” di due settimane di seduta ogni quattro; mentre una settimana su quattro è riservata al controllo e alla valutazione delle politiche e spazi minori, ma certi, sono attribuiti ai gruppi di opposizione e minoritari (un giorno di seduta al mese), e alle interrogazioni poste dai singoli parlamentari (una seduta a settimana). Su tale questione, le riforme dei regolamenti parlamentari depositate, in Italia, dal maggior partito della maggioranza si muovono, proprio invocando il modello francese, in direzione esattamente opposta, ma finiscono però per andare al di là del modello stesso, nella sua versione attuale (si prospetta, infatti, l’attribuzione di due terzi del tempo incluso in ciascun calendario all’“esame degli argomenti segnalati dal Governo, sulla base delle priorità da esso indicate”, mentre il restante terzo andrebbe, per metà, agli argomenti indicati dal Capo dell’Opposizione e, per l’altra metà, andrebbe distribuito proporzionalmente tra i gruppi)²⁰;
- e. incrementando il limite numerico delle commissioni parlamentari permanenti, come è noto stabilito direttamente dalla Costituzione del 1958, che è ora elevato da 6 a 8 (il Comitato Ballardur aveva proposto di portarlo a 10). Qui, invero, i punti di partenza sono, in diritto e in fatto, davvero assai distanti: e va segnalato, in Italia, il silenzio, sul tema, delle proposte di riforma presentate dalla maggioranza, mentre sarebbe forse da auspicare una qualche limitazione del numero delle commissioni permanenti (magari in concomitanza con la soppressione della regola per cui ogni parlamentare, con la sola eccezione del presidente di assemblea, deve necessariamente appartenere ad una commissione permanente)²¹, posto che, se un numero esiguo e fisso di commissioni può costituire un utile strumento per limitare l’espansione dei poteri parlamentari, non è detto che un numero elevato delle stesse, comportando una frammentazione delle relative competenze, corrisponda ad un’effettiva maggiore incisività della loro azione²²;

dispone che sono le Camere a esercitare la funzione legislativa – in senso meramente formale e non anche sostanziale”. In chiave, invece, favorevole all’introduzione, in Italia, di un meccanismo di questo tipo, cfr. V. Lippolis, , *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2008, p. 5 s., spec. 23.

²⁰ Cfr. l’art. 24, comma 2, r.C. e l’art. 55, comma 1, r.S., come sarebbero modificati dai progetti di riforma richiamati *supra*, nella nota 2.

²¹ Cfr., volendo, N. Lupo, *A proposito delle presidenze delle commissioni permanenti e, ancor prima, delle loro competenze e delle loro funzioni*, in www.forumcostituzionale.it, 12 giugno 2006. Emblematico degli effetti deleteri derivanti dal numero elevato delle commissioni parlamentari appare il caso del disegno di legge di attuazione dell’art. 119 Cost. (c.d. “federalismo fiscale”- A.S., XVI legislatura, n. 1117), assegnato al Senato in sede referente a ben 3 commissioni riunite (affari costituzionali, bilancio e finanze).

²² Gli studi comparatistici sul peso delle commissioni parlamentari non sono particolarmente numerosi: probabilmente il più accurato è tuttora costituito da *Committee in Legislatures: a comparative analysis*, edited by J.D. Lees and M. Shaw, Duke University Press, Durham-North Carolina, 1979, spec. p. 384 s., nel quale – sulla base della situazione di allora, analizzata per l’Italia da un saggio di F. D’Onofrio – si concludeva che, dopo quello statunitense, il sistema delle commissioni più “importante” era quello del Parlamento italiano. Inutile aggiungere che il quadro, alla luce delle trasformazioni nel frattempo interve-

- f. rafforzando il ruolo delle commissioni parlamentari permanenti nel procedimento legislativo, essenzialmente attraverso la disposizione secondo cui l'esame in Assemblea si svolge, di norma e con alcune eccezioni, sul testo licenziato dalla Commissione, anziché sull'originario disegno di legge governativo (art. 42, primo e secondo comma). Come è noto, che l'esame in Assemblea si svolga sul testo licenziato dalla commissione è la regola da sempre vigente in Italia, con le eccezioni (limitate peraltro al solo Senato) dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dei progetti di legge il cui esame non si sia concluso in commissione (ipotesi, quest'ultima, sorta per prassi, e che tende a verificarsi con notevole frequenza nelle ultime legislature)²³. In proposito, le proposte di riforma dei regolamenti di Camera e Senato presentate in Italia sono volte ad aumentare il novero di queste eccezioni, stabilendo che vadano all'esame in assemblea nel testo originario altresì i progetti di legge inseriti in calendario su iniziativa delle opposizioni e i disegni di legge prioritari dei quali la commissione non abbia concluso l'esame entro il termine fissato dal presidente di assemblea²⁴;
- g. affidando, infine, al regolamento di ciascuna Camera il compito di riconoscere diritti specifici ai gruppi di opposizione e a quelli di minoranza (art. 51-1). Va ricordato che tale previsione è stata introdotta essenzialmente al fine di superare un orientamento contrario espresso in proposito dal Conseil constitutionnel, il quale, nella sentenza n. 537 del 2006, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune modifiche al regolamento dell'Assemblée Nationale, volte ad attribuire poteri procedurali ai gruppi qualificatisi come "di opposizione", in quanto in tal modo si sarebbe instaurata tra i gruppi una ingiustificata differenziazione di trattamento²⁵. E' noto invece che in Italia – pur nell'ambito di regolamenti che fondano l'organizzazione e i procedimenti parlamentari sulla nozione di gruppo parlamentare, a prescindere dalla sua collocazione alla maggioranza o all'opposizione – si sono comunque potute prevedere alcune limitate prerogative a favore dell'opposizione (in particolare, nella programmazione dei lavori e, alla

nute nel sistema politico e istituzionale italiano, risulterebbe oggi, ovviamente, ben diverso (cfr., tra i tanti, *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, a cura di G. Capano e M. Giuliani, Il mulino, Bologna, 2001 e M. Giuliani, *Brand New, Somewhat New or Rather Old? The Italian Legislative Process in an Age of Alternation*, in *South European Politics*, 2008, vol. 13, n. 1, p. 1 s., spec.). Qualche indicazione più aggiornata può trarsi anche da *The New Roles of Parliamentary Committees*, edited by L. D. Longley and R. H. Davidson, Routledge, London, 1998; *Las comisiones parlamentarias*, coordinador J.C. da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994; e B. Vila Ramos, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2004, spec. p. 79 s.

²³ Cfr., per tutti, C. Bergonzini, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 787 s. e Id., *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 741 s.

²⁴ Per i progetti di legge in quota dell'opposizione cfr. l'art. 43, comma 7-bis, r.S. e l'art. 79, comma 16 r.C., come aggiunti dalle proposte di modifica regolamentare. Criticamente, nel senso della dubbia conformità di tali previsioni con l'art. 72, primo comma, Cost., cfr. S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2008.

²⁵ A commento della sentenza del Conseil, con alcune comparazioni con l'Italia, a livello nazionale e regionale, cfr. S. Curreri, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 776 s., e M. Rubechi, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, ivi, p. 779 s.

Camera, nella composizione del Comitato per la legislazione)²⁶, senza che ciò abbia originato particolari problemi di conformità a Costituzione (e, invero, anche se ve ne fossero stati, non sarebbe stato facile immaginare una via per farli giungere al giudizio della Corte costituzionale).

4. *Diritto parlamentare e diritto costituzionale*

Avviandomi alle conclusioni, aggiungerei un'ulteriore considerazione, in relazione al rapporto tra diritto parlamentare e diritto costituzionale: una questione non di interesse esclusivamente accademico²⁷, ma destinata ad originare importanti riflessi sia sul nesso (anche temporale) tra riforme dei regolamenti delle Camere e modifiche della Costituzione, sia sulle garanzie costituzionali volte ad assicurare il rispetto delle regole di diritto parlamentare.

La rassegna seppure sommaria, delle innovazioni introdotte relativamente al Parlamento dalla revisione della Costituzione francese, ci fornisce la riprova del rilievo costituzionale delle norme volte a regolare il ruolo del Governo 'in' Parlamento²⁸. Poiché è attraverso di esse che si disegnano, in concreto, gli equilibri tra i due organi costituzionali, è essenziale che esse, ancorché tradizionalmente appartenenti al diritto parlamentare, siano poste, nei loro principi fondanti, con fonti di rango costituzionale; che di esse sia assicurato il rispetto, ad opera di soggetti terzi, indipendenti dalla dinamica maggioranza-opposizione; e, infine, che ci siano meccanismi idonei a far sì che lo sviluppo dei principi dettati dalla carta costituzionale, in Francia affidato a regolamenti parlamentari o a leggi organiche, non si riveli né contrastante né elusivo rispetto ai principi stessi.

Secondo quel che osserva Andrea Manzella, i francesi, "dall'invenzione del 'parlamentarismo razionalizzato' alle ultime riforme di Sarkozy [...] hanno deciso che i meccanismi delle decisioni legislative (connesse con la tenuta dei governi e dei programmi) e le garanzie delle minoranze parlamentari non potevano restare come semplici disposizioni" dei regolamenti parlamentari e hanno perciò costituzionalizzato "“pezzi” tradizionali del diritto parlamentare": "o perché sono diventati norme della Costituzione o perché sono stati introdotti ricorsi costituzionali a tutela"²⁹.

Se si guarda alle vicende italiane di questi ultimi mesi, direi che ormai, anche alla luce della emblematica vicenda dell'inattuazione dell'istituto del *Premier question time*, previsto nel regolamento della Camera dal 1997³⁰, si è diffusa una certa consapevolezza

²⁶ Per indicazioni, cfr., tra gli altri, V. Casamassima, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizione nella storia della Repubblica italiana*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di E. Rossi, vol. I, Plus, Pisa, 2007, p. 15 s., spec. 70 s.

²⁷ Cfr., comunque, volendo, L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il mulino, Bologna, 2008, p. 6 s.

²⁸ Cfr., seppure in chiave sostanzialmente critica, L. Pegoraro, *Il Governo in Parlamento. L'esperienza della V Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1983, spec. p. 13 s.

²⁹ Così A. Manzella, *Le riforme e le regole*, in *La Repubblica*, 15 dicembre 2008, p. 22, il quale segnala che in Italia vi è oggi il rischio opposto: quello "cioè di 'parlamentarizzare' rapporti di qualità costituzionale".

³⁰ Nell'ambito di tale procedura, che obbligherebbe il Presidente del Consiglio (o, eventualmente, il suo vice) ad andare in aula a rispondere due volte al mese (art. 135-bis, comma 1, r.C.), il Presidente del Consiglio è intervenuto 21 volte nella XIII legislatura, mai nella XIV legislatura e una sola volta nella XV. Sui possibili rimedi, cfr. G. Rivosecchi, *Quali rimedi all'inattuazione del "Premier Question Time"? A pro-*

dell'insufficienza delle norme dei regolamenti parlamentari a garantire, in particolare, uno statuto dell'opposizione³¹. Mi pare invece ancora tutto da acquisire il secondo aspetto, quello relativo alla percezione della necessità, in un sistema maggioritario, di un insieme di garanzie più ampio, più solido e più incisivo rispetto al passato: idonee perciò ad evitare che le forze politiche che di volta in volta sono in maggioranza – e che si sentono forti di una legittimazione popolare, più o meno diretta – possano calpestare le regole stabilite, a danno non solo delle opposizioni, ma di quelle esigenze di razionalità e di trasparenza che ispirano ogni procedimento parlamentare (e che ne costituiscono elemento distintivo e caratterizzante rispetto agli altri procedimenti decisionali che non coinvolgono le Camere)³².

Certo, di nuove regole parlamentari, condivise tra maggioranza e opposizione ed adeguate al maggioritario, c'è assolutamente bisogno³³. Ed è indubbio che la persistenza di regolamenti parlamentari ispirati ad una logica proporzionalistica pre-esistente abbia anch'essa contribuito a squilibrare il sistema: spingendo cioè verso la formazione di prassi e soluzioni occasionali, volte in qualche modo a porre rimedio a frequenti rischi di paralisi decisionale. Ma è indispensabile che queste nuove regole, oltre ad essere ripensate nel loro insieme, siano corredate di adeguate garanzie, idonee ad assicurarne la tenuta.

5. *Un equilibrio da restaurare, un Parlamento da rafforzare*

Infine, ritornando al nodo della forma di governo e, nell'ambito di questa, al ruolo del Parlamento, mi pare che la direzione intrapresa dal sistema francese ci mostri come la tendenza, nel costituzionalismo europeo, non sia certo quella di assecondare ulteriormente il processo di presidenzializzazione che non da oggi è in corso, per una molteplicità di cause che qui non possono essere neppure richiamate, nelle democrazie contemporanee³⁴: garantendo perciò all'Esecutivo nuovi poteri “in” Parlamento, in nome della sussistenza del rapporto fiduciario, e svilendo il ruolo delle Camere a meri apparati serventi un indirizzo politico governativo che, nonostante la retorica del “programma di governo” lo disegni come cristallizzato nel momento delle elezioni, è necessariamente e

posito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in *Quaderni costituzionali*, 2004, p. 811 s.

³¹ Ad esempio, sulla difficoltà di rafforzare concretamente l'opposizione senza qualche modifica di rango costituzionale insiste V. Lippolis, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 25 s. e Id., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., p. 7.

³² Alcuni spunti nella direzione indicata compaiono nel documento presentato da 14 fondazioni e associazioni il 14 luglio 2008 (ora in *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. Bassanini e R. Gualtieri, Passigli, Firenze, 2009, p. 17 s.), nel quale, non a caso, si delinea un complessivo intervento di riforma destinato ad agire, contemporaneamente, sulla Costituzione, sulle leggi elettorali e sui regolamenti parlamentari.

³³ Lo dimostra anche il fatto che le proposte di modifica regolamentare siano state assai numerose all'inizio della XVI di legislatura, anche se esse appaiono perlopiù prive di respiro generale e troppo legate alla situazione contingente, ossia alla collocazione, nell'attuale quadro politico, di ciascun gruppo parlamentare.

³⁴ Cfr., per tutti, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Giappichelli, Torino, 2007.

continuamente oggetto di precisazioni, aggiornamenti e rimediazioni anche profonde in corso di legislatura³⁵.

Al contrario, l'obiettivo di chi, in Francia come in Italia, si accinge a riformare il sistema istituzionale non può che essere quello di costruire, o di ripristinare, un adeguato insieme di *checks and balances*, a tutela, appunto, dell'equilibrio del sistema (ed è sintomatico, ad esempio, che con la riforma costituzionale francese si sia introdotto, per il Presidente della Repubblica, il limite dei due mandati consecutivi: art. 6). In questa chiave, la previsione di un rafforzamento o, al contrario, di un indebolimento del Parlamento – il quale, come è stato ricordato, e come lo stesso Sarkozy ha percepito, costituisce una risorsa preziosa per tutto il sistema istituzionale³⁶ – può rappresentare un'utile cartina di tornasole delle riforme di volta in volta prospettate, indicandoci se si sta procedendo nella direzione corretta (quella di una moderna democrazia europea) o in quella sbagliata (verso presidenzialismi di tipo sudamericano).

³⁵ Cfr., da ultimo, G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, vol. I, Utet, Torino, 2008, p. 385 s.

³⁶ Cfr. C. Martinelli, *Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento*, cit., p. 3 s., il quale osserva che “laddove l'organo rappresentativo non riacquista una qualche funzione di luogo di confronto tra interessi e visioni diverse, l'opposizione a chi governa e anche l'eventuale malcontento sociale finiscono fatalmente per trasferirsi dalla sede istituzionale alla piazza, con un indiretto indebolimento di tutto il sistema costituzionale, anche di quegli organi che sembrano particolarmente autorevoli”.

LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI A COSTITUZIONE INVARIATA NELLE PROPOSTE DELLA XVI LEGISLATURA

di ANDREA PERTICI

SOMMARIO: 1. Il contesto. 2. I gruppi parlamentari e la riduzione della frammentazione politica. 3. La istituzionalizzazione dell'opposizione. 4. I tentativi di razionalizzazione dei lavori: le proposte di modifica della programmazione e del procedimento legislativo. 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. *Il contesto*

La questione della riforma dei regolamenti parlamentari è stata più volte indicata, assieme alle riforme costituzionali e alla riforma della legge elettorale, come strumento necessario per concorrere ad una semplificazione del quadro politico e ad un miglioramento dell'efficienza dell'azione del Parlamento e, indirettamente, del Governo.

Quanto al sistema elettorale introdotto con legge n. 270 del 2005, approvata in tempi brevissimi dalla sola maggioranza di centrodestra alla fine della XIV legislatura, nella XV legislatura erano state avanzate diverse proposte e ipotesi di modifica, prive, tuttavia, del necessario consenso e rimaste, quindi, senza esito anche per la fine anticipata della legislatura. Nella presente legislatura, questa riforma pare avere perso d'interesse – o almeno d'urgenza – dopo l'esito delle ultime elezioni, che hanno prodotto, in via di fatto, una significativa semplificazione del quadro politico-parlamentare e una maggioranza ampia in entrambe le Camere. Rimangono pendenti, tuttavia, tre *referendum* di abrogazione parziale, volti ad impedire la formazione di coalizioni di liste (allo scopo di evitare in futuro il ricrearsi di una eccessiva frammentazione politica) e a rendere più trasparente la scelta degli eletti. Su questi si sarebbe dovuto votare il 18 maggio 2008, ma lo scioglimento anticipato delle Camere ha determinato il rinvio al 2009 (la data deve ancora essere fissata).

Le riforme costituzionali, poi, sono all'ordine del giorno, in Italia, da oltre venticinque anni, senza che si sia mai riuscito a portarle a termine (con l'eccezione della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione). Tralasciando in questa sede qualunque considerazione circa il merito delle proposte susseguitesi, preme piuttosto sottolineare come le difficoltà di funzionamento del sistema, soprattutto relativamente alla stabilità di Governo e alla efficienza del Parlamento, permangano. Dopo il fallimento delle commissioni bicamerali e la bocciatura popolare della riforma costituzionale approvata dal solo centrodestra nella XIV legislatura, nella XV legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati era riuscita ad elaborare un testo condiviso anche da gran parte dell'opposizione (c.d. "bozza Violante"), rimasto privo di seguito a causa dello scioglimento anticipato delle Camere. Nella corrente legislatura quel testo è stato significativamente ripresentato da parlamentari sia dell'opposizione che della maggioranza (C. 441, Amici ed altri; S. 978, Bocchino), ma non ne è stato ancora iniziato l'esame.

Probabilmente, dopo una così lunga sequela di tentativi non riusciti di approvazione di riforme costituzionali prevale una certa disillusione circa la possibilità di realizzarle. In effetti, a differenza di quanto avvenga per altre modifiche delle «regole del gioco», per le quali una condivisione tra la gran parte delle forze politiche, o comunque un coinvolgimento dell'opposizione, risulta certamente auspicabile, per le riforme costituzionali la medesima condivisione è sostanzialmente richiesta sulla base della procedura costituzionalmente prevista. Tuttavia, questo atteggiamento di collaborazione, in alcuni periodi auspicato dalle stesse forze politiche (maggiori), ha retto, fino ad ora, nella migliore delle ipotesi per brevi periodi, certamente insufficienti per completare il lungo *iter* che l'art. 138 Cost. richiede per le revisioni costituzionali.

Quindi, accantonate la riforma elettorale e quella costituzionale, in questa legislatura la maggiore attenzione delle forze politiche presenti in Parlamento (o almeno della maggior parte di queste) pare essersi concentrata sulla riforma dei regolamenti parlamentari, a Costituzione (e legge elettorale) invariata.

La scelta può suscitare perplessità, perché – come ricordava il Prof. Manzella nell'aprire questo seminario (LUMSA, 12 dicembre 2008) – finisce per slegare riforme tra loro intrinsecamente connesse, sembrando anzi voler realizzare, attraverso una mera riforma dei regolamenti parlamentari, una modifica dell'equilibrio tra poteri ed una riassetto della forma di governo, che dovrebbero passare attraverso la revisione della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla stessa. Ciò risulta particolarmente chiaro nella relazione introduttiva alle proposte della maggioranza, in cui si legge, tra l'altro ed in particolare, che «il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il **continuum** Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall'altra». D'altronde, la relazione alla proposta presentata al Senato dal "Partito democratico" riconosce la delicatezza della questione, sottolineando come negli ultimi anni si sia già inciso sulla forma di governo attraverso iniziative politiche o legislative, «a Costituzione immutata», e come, quindi, l'obiettivo della proposta in questione sia quello di non spingersi «a prefigurare un nuovo sistema istituzionale e una nuova forma di organizzazione dello Stato», pur essendo evidente da queste stesse affermazioni come il confine risulti almeno a tratti labile.

Ciò premesso, deve constatarsi, in primo luogo, l'ampio numero di proposte presentate soprattutto al Senato: ben quattordici, contro le otto pendenti alla Camera dei deputati. Tra queste assumono particolare rilievo quelle avente carattere generale, presentate dai Presidenti e Vicepresidenti dei gruppi parlamentari (e che costituiscono quindi la linea ufficiale del gruppo e, di conseguenza, del corrispondente partito). Si tratta, alla Camera dei deputati, della proposta Cicchitto ed altri ("Popolo della libertà", d'ora in poi PdL); al Senato, delle proposte Gasparri-Quagliariello (PdL); Belisario ed altri ("Italia dei Valori", d'ora in poi IdV), Zanda ("Partito democratico", d'ora in poi PD). Accanto a queste pare almeno da ricordare, per l'ampiezza dell'intervento che si propone, la proposta del sen. Ceccanti (PD).

L'ampiezza e le generalità delle proposte impedisce di esaminarle nella loro completezza, ciò risultando peraltro superfluo in quanto già attentamente fatto dai colleghi che hanno presentato le relazioni di base. Ci sembrerebbe, quindi, forse più utile soffermarci su alcuni punti dai quali sia possibile trarre alcune considerazioni di carattere più generale, organizzandoli, per praticità, all'interno di tre ambiti: 1. la formazione dei gruppi

parlamentari; 2. la disciplina dell'opposizione; 3. la programmazione dei lavori ed il procedimento legislativo.

2. *I gruppi parlamentari e la riduzione della frammentazione politica*

Quanto al primo ambito, la tendenza è quella di ridurre la frammentazione (rendendo più difficile la costituzione di gruppi parlamentari, che, nella XV legislatura, erano arrivati addirittura a quattordici alla Camera dei deputati e undici al Senato) ed assicurare una maggiore corrispondenza tra le liste presentatesi alle elezioni ed i gruppi che poi si formano in Parlamento.

A tali fini, le proposte del PdL mirano ad introdurre regole più restrittive per la formazione dei gruppi parlamentari, che non solo dovrebbero avere un numero minimo di componenti (portato a trenta alla Camera dei deputati), ma anche «rappresent[are] un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni [...] proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di deputati» (o, per il Senato, di senatori). La norma, presente in termini identici anche nella proposta PD al Senato, ha il chiaro scopo di evitare che, dopo le elezioni, da una lista si originino più gruppi parlamentari, come spesso è accaduto (si pensi, ad esempio, al periodo di vigenza del sistema maggioritario, quando si presentavano le candidature sotto simboli di coalizioni mentre poi si formavano gruppi parlamentari più o meno corrispondenti a partiti politici presentatisi soltanto per l'elezione della quota proporzionale dei deputati e talvolta neppure per quelli, come avvenne per il gruppo del CCD nella XII legislatura). In effetti, la norma si completa (nella proposta del PdL come in quella del PD) con la previsione di un unico gruppo parlamentare anche per le liste di candidati presentate con il medesimo contrassegno da più partiti (si pensi all'Ulivo e alla "Rosa nel pugno", per le elezioni della Camera, nel 2006 o al "Popolo della libertà" nel 2008).

Tuttavia, la proposta del PD contiene anche la possibilità, per partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni tra loro apparentati, di costituire un unico gruppo parlamentare, favorendo così ulteriori processi aggregativi di più liste (come è avvenuto, ad esempio, con la costituzione al Senato, nella scorsa legislatura, del gruppo parlamentare dell'Ulivo, comprendente i senatori eletti nelle liste dei DS e della Margherita). Eliminata la possibilità di costituzione dei gruppi in deroga al numero minimo, le sole proposte del PdL danno all'Ufficio di presidenza la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi privi dei requisiti ricordati, quando lo richiedano almeno trenta deputati o quindici senatori, appartenenti al medesimo gruppo, purché siano trascorsi almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura e questo nuovo gruppo «rappresenti, in forza di elementi certi ed in equivoci, un partito organizzato nel Paese», introducendo così, in sostanza, una norma "salva-scissionisti".

Infine, pare da ricordare che anche la proposta dell'IdV cerca di realizzare una maggiore corrispondenza tra le liste presentatesi alle elezioni ed i gruppi, prevedendo che gli appartenenti ad un gruppo parlamentare devono risultare «eletti in rappresentanza di uno stesso partito o di una coalizione di partiti». A differenza delle altre proposte, questa si preoccupa, poi, di assicurare anche una corrispondenza di denominazione tra il gruppo parlamentare e il partito o la coalizione di partiti in cui sono stati eletti i componenti del medesimo.

3. *La istituzionalizzazione dell'opposizione*

Per quanto concerne la disciplina dell'opposizione, come è stato anche recentemente ricordato (G. De Vergottini, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it), attraverso queste proposte di modifica regolamentare, essa verrebbe ad ottenere un riconoscimento che la Costituzione non le offre e che fino ad ora è risultato assai limitato anche nei regolamenti parlamentari.

Su questo aspetto, in realtà, pare di riscontrare tra le proposte presentate una particolare distanza.

In effetti, le proposte del PdL introducono uno “statuto dell'opposizione”, che pare trarre ispirazione, in ultima analisi, dal modello britannico, difficilmente esportabile in un ordinamento costituzionale così diverso come quello italiano. In particolare, si istituiscono le figure del “Capo dell'opposizione” e dei “ministri-ombra”, destinati a rappresentare i diretti contraddittori, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, dopo i cui interventi in aula, infatti, possono sempre prendere la parola.

Nel disciplinare la figura del Capo dell'opposizione si è posto il problema, sconosciuto a Westminster, del bicameralismo paritario, per cui la dialettica tra maggioranza di Governo e opposizione si svolge in entrambe le Camere, ma il Capo dell'opposizione può essere componente di una sola delle due, per cui le proposte PdL prevedono, nell'altra Camera, l'elezione di un vice, che esercita le funzioni di Capo dell'opposizione. La soluzione individuata presenta alcuni inconvenienti. Il primo e più rilevante consiste nella difficoltà di stabilire chi elegge il capo e chi il vice, cosa che – secondo il tenore letterale delle disposizioni proposte – dovrebbe essere indicato sin dall'atto di convocazione da parte dei Presidenti delle Camere. Anche una volta che si fosse risolta (in via politica) questa questione, rimarrebbe quella dei rapporti tra il capo ed il suo vice. In realtà, infatti, il vice esercita, nella Camera cui appartiene, tutte le funzioni del Capo dell'opposizione, senza essere in alcun modo vincolato alle sue direttive, per cui, in realtà, l'opposizione avrebbe due capi, uno alla Camera ed uno al Senato. Tra i due potrebbe esservi, e normalmente probabilmente vi sarebbe, piena consonanza, ma nulla esclude il contrario, con conseguenze non facilmente prevedibili, ma di sicuro indebolimento dell'opposizione. Forse questo potrebbe essere evitato con la votazione di un *ticket* con un candidato Capo dell'opposizione ed un candidato vice appartenenti ai due diversi rami del Parlamento. Tuttavia, sarebbe necessario definire con esattezza le modalità di indicazione delle candidature e di espressione del voto.

Anche i “ministri-ombra” potrebbero partecipare ai lavori della sola Camera d'appartenza (il tenore letterale delle previsioni contenute in queste proposte porta ad escludere che ne possano essere non parlamentari, come avviene, invece, nel “Governo-ombra” formato senza alcun formale riconoscimento dal Partito democratico in questa legislatura), mentre i «corrispondenti ministri» porterebbero avanti l'azione dell'esecutivo in entrambe. In proposito, una soluzione potrebbe essere individuata piuttosto agevolmente, però, nella nomina di un “sottosegretario-ombra”, appartenente alla Camera cui non appartiene il corrispondente “ministro-ombra”, destinato a portare avanti la posizione di quest'ultimo in tale Camera.

Anche sulla individuazione dei ministri-ombra le proposte PdL risultano piuttosto laconiche, limitandosi a demandarne la scelta al “Capo dell'opposizione”, che, in ipotesi,

potrebbe scegliere ministri-ombra appartenenti soltanto ad un gruppo parlamentare, escludendo gli altri che pure lo hanno votato, o, viceversa, anche parlamentari di gruppi diversi da quelli che hanno votato il Capo dell'opposizione (per assurdo perfino dei gruppi di maggioranza), che pure quest'ultimo continuerebbe a non rappresentare: infatti, «il Capo dell'opposizione rappresenta, congiuntamente ai rispettivi presidenti, i gruppi la maggioranza dei cui deputati [o senatori] ha votato per la sua elezione»; mentre gli altri gruppi d'opposizione continuano ad essere rappresentati esclusivamente dai loro presidenti.

Secondo le proposte PdL, infatti, al “Governo-ombra” sono riconosciute tutta una serie di prerogative, che renderebbero difficile rispettare il proposito – pur dichiarato nella relazione illustrativa – di non determinare «alcuna diminuzione delle prerogative riconosciute dal Regolamento vigente agli altri gruppi di minoranza». Infatti, in primo luogo il “Governo-ombra” dispone di una specifica dotazione di risorse deliberata dall'ufficio di presidenza di ciascuna Camera; inoltre, il “Capo dell'opposizione” può intervenire alla conferenza dei presidenti dei gruppi in cui si fissa il programma dei lavori e poi a quella per la fissazione del calendario; può indicare argomenti da inserire nel programma dei lavori e nel calendario (per un terzo del medesimo); ha sempre la facoltà di prendere la parola dopo il Presidente del consiglio dei ministri così come che i “ministri-ombra” possano parlare sempre dopo i ministri; può chiedere che il Presidente del Consiglio dei ministri partecipi, una volta al mese, alle sedute riservate alla discussione degli argomenti indicati dall'opposizione, e, una volta al mese, può chiedere la diretta televisiva; infine concorre poi alla individuazione delle materie su cui si svolgono le interrogazioni a risposta immediata e può chiedere ai Presidenti di commissione di autorizzare lo svolgimento di indagini conoscitive. A fronte del formale riconoscimento di tali prerogative al “Capo dell'opposizione” ed in certa misura al suo “Governo-ombra”, l'opposizione pare penalizzata nel dibattito, nella misura in cui gli argomenti da questa proposti vengono relegati in due sedute di mezza giornata al mese, probabilmente ritenute di minore interesse, mentre – come vedremo – vi è un forte potenziamento del ruolo del Governo nell'ambito del dibattito parlamentare.

Può apparire singolare, invece, che proprio il gruppo parlamentare del PD, che in questa legislatura ha costituito – sulla base di una determinazione meramente politica – il “Governo-ombra” non abbia inserito nella sua proposta niente in merito, limitandosi a riconoscere il ruolo di capo dell'opposizione al Presidente del gruppo parlamentare maggiore tra quelli di opposizione, purché di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato. Egli, infatti, ad esempio, ha il potere (già riconosciuto al Governo, a un decimo dei senatori o a un quinto dei componenti della Commissione) di chiedere che sia rimessa all'assemblea una proposta di legge assegnata ad una Commissione in sede deliberante o redigente; è ammesso – come già oggi il relatore e il rappresentante del Governo e nessun altro – a prendere la parola in sede di votazione finale in assemblea del d.d.l. licenziato dalla Commissione in sede deliberante; ha il potere di chiedere l'avvio delle procedure informative di cui agli artt. 46-48 del regolamento; viene contattato dal Presidente del Senato in vista della predisposizione del programma dei lavori, ecc.

Tesa ad evitare una discriminazione tra i diversi gruppi che non appoggiano il Governo appare, infine, la proposta dell'IdV, che istituisce un “Coordinamento delle Opposizioni”, la cui costituzione avviene a seguito della convocazione, da parte del Presidente del Senato, dei Presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia al Governo. In merito alla sua composizione si prevede soltanto che all'interno di questo si elegga un Presi-

dente e almeno due vicepresidenti in modo da assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi di opposizione. Il “Coordinamento delle Opposizioni”, quindi, rappresenta il contraltare del Governo, stabilendosi, ad esempio ed in particolare, che esso prenda la parola, con tempo equivalente, dopo il Presidente del Consiglio o un altro componente dell’esecutivo.

4. *I tentativi di razionalizzazione dei lavori: le proposte di modifica della programmazione e del procedimento legislativo*

Non vi è dubbio che dalle proposte presentate emerga la chiara volontà di rendere più efficiente il lavoro del Parlamento, riducendo i tempi di decisione, e – soprattutto nella proposta della maggioranza – valorizzando il ruolo del Governo, per agevolare l’attuazione del programma. Si tratta di obiettivi da tempo auspicati in sede istituzionale e scientifica.

Tuttavia, le misure attraverso le quali essi vengono perseguiti, soprattutto nelle proposte della maggioranza, lasciano spesso perplessi, soprattutto perché sembrano mirare – come già accennavamo – ad una sostanziale ridefinizione della forma di governo a Costituzione invariata. Ciò risulta evidente, nelle proposte PdL, ad esempio, nella riconfigurazione dei rapporti tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene. Infatti, la seconda diventa la mera **longa manus** del primo in Parlamento (ed il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualche modo, il suo **leader** parlamentare), ovvero – dall’altro punto di vista – il Governo «esercita la funzione di comitato direttivo della maggioranza», in coerenza con la già ricordata idea di sostituire alla “classica” separazione tra legislativo ed esecutivo quella «tra il **continuum** Governo-maggioranza, da una parte, e l’opposizione, dall’altra».

Quindi, più in particolare, nella proposta del PdL il programma contiene **prioritariamente** gli argomenti indicati dal Governo, mentre il calendario prevede l’esame degli argomenti indicati dal Governo secondo le priorità da esso fissate; nella discussione vengono riservati agli argomenti indicati dal Governo-maggioranza i due terzi del tempo. Diversamente, le proposte del PD e dell’IdV prevedono che il programma sia redatto «tenendo conto» delle *priorità* (e delle proposte) indicate non solo dal Governo ma anche dai gruppi. Quanto al tempo riservato all’opposizione, poi, mentre nella proposta dell’IdV questo è indicato in almeno tre sedute al mese, più articolata risulta la proposta del PD, la quale prevede che alla discussione dei d.d.l. e dei documenti del maggiore gruppo di opposizione di consistenza pari ad almeno un quarto del Senato sia riservato il trenta per cento del tempo previsto dal programma e al resto dell’opposizione il dieci per cento dello stesso. Ove manchi il gruppo di opposizione di consistenza pari ad almeno un quarto del Senato, il tempo delle opposizioni scende al trenta per cento. Si tratta di una disposizione volta, evidentemente, non solo a favorire il principale gruppo di opposizione, ma anche a penalizzare un’opposizione frammentata, riducendone pericolosamente il ruolo.

Inoltre, secondo le proposte del PdL, il Presidente del Consiglio «può comunicare al Presidente della Camera che il disegno di legge riveste carattere prioritario in quanto diretto ad attuare il programma di governo»: in questo caso la discussione deve concludersi entro trenta giorni dalla sua assegnazione, salva soltanto la facoltà del Presidente d’assemblea di differire, comunque per non più di due settimane, il termine di conclu-

sione dell'esame, in caso di contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari. In questo modo il Presidente del Consiglio potrebbe presentare anche un cospicuo numero di d.d.l. a carattere prioritario, impedendo sostanzialmente un'adeguata discussione parlamentare, che dovrebbe concludersi comunque entro tempi molto ristretti. Pertanto, dovrebbe almeno prevedersi un numero massimo di d.d.l. prioritari per ogni programma di lavori (come già oggi avviene per le dichiarazioni d'urgenza ai sensi dell'art. 69 del Regolamento della Camera). Inoltre, in questi casi, si prevede che i due terzi del (poco) tempo disponibile siano riservati ai gruppi di opposizione, in coerenza con un disegno che presuppone una sostanziale identificazione tra Governo e maggioranza parlamentare che lo sostiene, la quale, quindi, in questi casi, è sostanzialmente destinata a tacere per non risultare d'impaccio.

Inoltre, le proposte PdL prevedono, per alcuni disegni di legge di necessaria iniziativa governativa (quelli dichiarati prioritari, quelli di conversione dei decreti-legge, i d.d.l. di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica), che il Governo possa chiedere che sia messo per primo in votazione un articolo o un emendamento sul quale ha espresso parere favorevole, che, se approvato, determina la decadenza di tutti gli emendamenti e subemendamenti ad esso riferiti. Questa disposizione è volta a "blindare" il testo del Governo, limitando fortemente peraltro la discussione ed un proficuo confronto tra maggioranza e opposizione sulla base del quale il testo può essere certamente migliorato. Se consideriamo questa proposta di modifica regolamentare insieme ad altre contenute nel progetto di riforma del PdL, ed in particolare a quella che riserva due sedute al mese, della durata di mezza giornata, per la trattazione degli argomenti indicati dall'opposizione, sembra emergere che in Parlamento vadano creandosi due momenti separati: uno per il Governo-maggioranza (in cui si procede speditamente all'approvazione delle proposte del Governo) ed uno per l'opposizione (volto, sostanzialmente, all'illustrazione di una sorta di programma alternativo, ma non destinato ad incidere concretamente nel procedimento decisionale, richiamando – potrebbe dirsi – più l'idea di un parlatorio che di un Parlamento). Se l'esigenza di accelerare i tempi di decisione è senz'altro condivisibile, la loro realizzazione a scapito del dibattito parlamentare ed in particolare di confronto con l'opposizione non pare rappresentare la soluzione migliore.

Per quanto concerne le proposte dell'opposizione, sul versante del miglioramento dell'efficienza decisionale pare da segnalare, anzitutto, anche per la sua innovatività, quella dell'IdV, la quale prevede che i d.d.l. siano esaminati, normalmente, in Commissione in sede redigente, lasciando all'Assemblea soltanto la votazione articolo per articolo, senza emendamenti, e del testo finale (oltre che, eventualmente, la previa fissazione di criteri cui la Commissione dovrà attenersi). Si tratta di una proposta che, oltre a porre dubbi di costituzionalità in relazione all'art. 72 Cost. (come già sottolineato da Giovanni Piccirilli in questo stesso seminario) rischia, naturalmente, di tarpare il dibattito parlamentare, che però, nell'ambito della commissione potrebbe recuperare in qualità, migliorando altresì l'efficienza decisionale. Senza poter approfondire in questa sede i *pro* ed i *contra*, si intende sottolineare, però, come questa scelta dovrebbe probabilmente essere accompagnata da una nuova disciplina della pubblicità dei lavori delle commissioni. Sempre nell'ottica di razionalizzazione dei lavori la medesima proposta dell'IdV divide anche rigidamente lo spazio riservato all'attività delle Commissioni (due giorni) e quello riservato all'Assemblea (due giorni).

Nella proposta del PD, invece, si vorrebbe sottolineare, in particolare, la “tutela” dei d.d.l. presentati dall’opposizione rispetto agli interventi della Commissione. Infatti, si prevede che, per questi d.d.l., il testo che l’Assemblea prende in considerazione sia quello indicato dal gruppo proponente, mentre gli emendamenti della Commissione debbono essere presentati come tali all’Assemblea, il cui ruolo, quindi, viene, almeno in questi casi, valorizzato, a scapito dei tempi di decisione.

5. *Brevi considerazioni conclusive*

In conclusione, al di là delle osservazioni di critica o apprezzamento sui singoli punti, e delle eventuali difficoltà di realizzare alcune delle innovazioni proposte in assenza di riforme costituzionali, pare emergere una generale volontà di razionalizzazione della forma di governo parlamentare partendo dai regolamenti delle Camere.

Per riformare questi ultimi, alcuni gruppi parlamentari, e segnatamente quelli del PdL (in entrambe le Camere), dell’IdV e del PD (al Senato) hanno presentato proprie proposte, mentre, forse, sarebbe potuto risultare più opportuno, anche per favorire una migliore condivisione delle scelte, procedere congiuntamente alla elaborazione di un testo (come in qualche modo risulta dalla relazione introduttiva della proposta Zanda ed altri, laddove si afferma che «l’alto numero di proposte di modifica del Regolamento del Senato [...], assieme alla varietà del loro contenuto, sono un segno chiaro di quanto occorra lavorare per giungere ad una proposta comune [...]»).

Peraltro, dall’esame condotto pare emergere con una certa chiarezza come, nel presentare le proprie proposte, ciascun gruppo abbia inteso tutelare la propria posizione attuale, il PdL, mirando soprattutto a potenziare il ruolo del Governo in Parlamento; il PD, cercando soprattutto di valorizzare il ruolo di una unica opposizione come interlocutore del Governo; l’IdV, volendo, invece, tutelare la pluralità delle opposizioni, per non schiacciarle su un’unica posizione, tendenzialmente coincidente con quella del gruppo più numeroso. Così procedendo, però, è stata evidentemente trascurata una visione di più ampio respiro.

LE PROPOSTE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI NELLA XVI LEGISLATURA, OVVERO DI UNA MALE INTESA (E SMEMORATA) INTERPRETAZIONE DEL PRINCIPIO MAGGIORITARIO

di GUIDO RIVOSECCHI*

1. Vorrei partire da alcune considerazioni svolte poc' anzi da Andrea Pertici, che poneva la questione centrale del metodo da adottare nel processo di revisione dei regolamenti parlamentari. Sia che si accolga la prospettiva di manutenzione del regolamento con approccio incrementale, sia che si sostenga una riforma integrale dei regolamenti parlamentari, si pone, in via preliminare, la necessità di individuare un metodo che risulti il più possibile condiviso, in quanto idoneo a garantire quelle peculiari funzioni che hanno sinora svolto i regolamenti parlamentari. Attraverso di essi – è bene ricordarlo – vengono infatti definite le condizioni preliminari per il conseguimento delle forme più alte del compromesso parlamentare, nel faticoso processo di sintesi del pluralismo politico, sociale, economico e territoriale del Paese¹.

Occorre anzitutto chiedersi se il regolamento parlamentare assolva ancor oggi a quelle funzioni strumentali all'elaborazione dell'indirizzo politico², non soltanto come atto che delinea i presupposti deliberativi dell'indirizzo di maggioranza, ma soprattutto come fonte di attuazione costituzionale nel duplice momento della rappresentanza-partecipazione, da un lato, e in quello della decisione, dall'altro³.

Sul punto, è appena il caso di richiamare quelle previsioni costituzionali, a partire dagli artt. 64 e 72 Cost., che esprimono la misura con cui il regolamento parlamentare disciplina la strutturazione soggettiva, il funzionamento dell'organo e i procedimenti decisionali, sulla base della riserva di competenza delineata dalla norma costituzionale, consentendo così a tutti i gruppi parlamentari di contribuire alla definizione dei presupposti per la determinazione dell'indirizzo⁴. Considerando, poi, il *quorum* qualificato richiesto per l'approvazione del regolamento parlamentare, tale contributo sembra andare oltre l'indirizzo politico di maggioranza e postulare – specie nel contesto di una legge elettorale politica proporzionale in cui ragionava il Costituente e alla luce del significato “partecipativo” e pluralistico da attribuire all'art. 49 Cost. – una convergenza tra maggioran-

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Nel senso indicato nei due celebri saggi di H. KELSEN, *La democrazia* (1927) e *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, rispettivamente 30 s. e, soprattutto, 193 ss., poi soprattutto sviluppato in ID., *Essenza e valore della democrazia* (1929), ora in ID., *La democrazia*, IV Ed., Bologna, Il Mulino, 1981, 66 ss.

² In questo senso, si veda G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 e 348, che, in riferimento al regolamento parlamentare, significativamente parla di “atto normativo primigenio dell'indirizzo politico”.

³ Per un approfondimento di questa tesi, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/I semestre 2008, 144 ss.

⁴ Così, G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 345 ss.

za e opposizione nelle scelte attinenti agli aspetti procedurali attraverso cui si forma l'indirizzo stesso.

Questo mi sembra il punto da cui partire in una riflessione sulla riforma dei regolamenti che tenti di andare al di là dei tatticismi e delle interpretazioni strumentali. Credo che il regolamento parlamentare rappresenti ancor oggi l'unica fonte del diritto in grado di consentire lo sviluppo delle originarie funzioni unificanti del Parlamento come fattore di omogeneità costituzionale⁵ e come primaria garanzia di quelle prestazioni di unità di cui le democrazie pluralistiche rappresentative hanno estremo ed urgente bisogno per contenere le tendenze disgregatrici⁶. In altre parole, è anzitutto attraverso questa concezione del regolamento parlamentare che dovrebbero essere garantiti i presupposti per l'attuazione costituzionale e per la prosecuzione, in Parlamento, del dialogo Costituenti⁷.

2. Assumendo questa chiave di lettura, mi pare di poter fornire un giudizio comunque positivo in merito alla "tenuta" del regolamento parlamentare come fonte e come strumento coerente rispetto a queste premesse. Dal 1993, nel processo di forte spinta al bipolarismo e di valorizzazione del principio maggioritario, il regolamento parlamentare è riuscito comunque a mantenere intatta la sua impronta – per così dire – *bipartisan* e la sua conseguente attitudine a porsi come uno dei pochi fattori di riconoscimento reciproco delle forze politiche nella dialettica democratico-parlamentare. E' vero – come ricordava poc' anzi Vincenzo Lippolis, in riferimento al voto contrario di Alleanza Nazionale su taluni (ma limitati) aspetti delle proposte di riforma del regolamento della Camera della XIII legislatura⁸ – che talvolta non si sono raggiunti risultati sempre integralmente condivisi tra i gruppi, ma ciò non toglie che si sia sempre registrato il concorso di gran parte delle forze politiche a formare una "maggioranza regolamentare" ben più ampia della maggioranza politica in occasione di ogni riforma approvata dal 1971 ad oggi⁹.

Questa attitudine "unificante" del regolamento parlamentare mi pare particolarmente significativa, specie in un momento in cui tutte le altre fonti del diritto, inclusa la stessa Costituzione, rischiano di essere impropriamente e pericolosamente assoggettate alla re-

⁵ Cfr. S. D'ALBERGO, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma – Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, 368 ss.

⁶ Sul punto, in maniera esemplificativa, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 256 ss.; ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europea unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, Laterza, 2007, 211 ss. e 220 s.; nonché, anche per un percorso storico-evolutivo della funzione unificante della Costituzione dietro le dinamiche dei processi di rappresentanza, N. BOBIO, *Rappresentanza e interessi*, in L. BALBO – LBO OBBIO – BBIONGRAO – GRAOASQUINO – P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, Laterza, 1988, 7 ss.; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 443 ss. e 462 s.

⁷ In questa prospettiva, cfr. M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale (22/11/2008)*, in www.costituzionalismo.it.

⁸ Cfr. *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, Roma, Segreteria generale della Camera dei deputati, 1998, spec. 569 ss.

⁹ Per rimanere all'esempio proposto incidentalmente da Lippolis, basti ricordare il forte contributo fornito da quello stesso partito (anche con responsabilità diretta in veste di relatori come Paolo Armaroli) alla riforma del regolamento della Camera approvata sotto la Presidenza Violante, che ha trovato un punto di equilibrio proprio sulle proposte dell'allora opposizione di centro-destra.

gola di maggioranza, nonostante – a tacer d'altro – il vincolo costituito dalla pronuncia referendaria del 25-26 giugno del 2006¹⁰.

La conferma di questo assunto mi sembra desumibile dalle opzioni metodologiche e procedurali che hanno sinora costantemente caratterizzato il processo di riforma dei regolamenti parlamentari. Tra interventi operati con tecnica novellistica e riforme più organiche, le numerose tappe che hanno segnato il percorso di faticosa razionalizzazione dei regolamenti si sono costantemente caratterizzate per un metodo quanto più condiviso.

3. Da questo punto di vista, a mio parere l'approccio più significativo sotto il profilo del rendimento – e la cui riproposizione sarebbe maggiormente auspicabile se si intende davvero mettere mano ai regolamenti – rimane quello utilizzato nella grande riforma del 1971. In quell'occasione, infatti, il disegno riformatore affondava le sue radici in un intenso dibattito scientifico, politico ed istituzionale, preventivamente promosso sia dalla dottrina costituzionalistica¹¹, sia dagli stessi partiti politici particolarmente sensibili alle tematiche sulla partecipazione democratica e sull'attuazione costituzionale¹². L'intensa e articolata riflessione, sviluppata in diverse sedi e da personalità di alto profilo del mondo politico, istituzionale e culturale, costituì il presupposto da cui mosse l'azione riformatrice intrapresa parallelamente dai due rami del Parlamento, sotto il forte impulso impresso dai rispettivi Presidenti di Assemblea: Sandro Pertini, alla Camera, e Amintore Fanfani, al Senato¹³. La procedura adottata per l'elaborazione e la discussione dei progetti di riforma dei regolamenti fu poi caratterizzata da un forte coordinamento tra i due rami del Parlamento¹⁴, che, pur non impedendo di assorbire le differenti matrici genetiche di taluni istituti¹⁵, concorse al consolidamento di quella visione unificante del regolamento a cui facevo poc'anzi riferimento¹⁶.

4. Rispetto a questo esempio, quello che più colpisce nelle proposte di riforma dei regolamenti presentate dal Popolo della libertà (A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3; A.S., XVI legislatura, Doc. II, n. 6) è la scarsa attenzione al processo di razionalizzazione dei regolamenti parlamentari intrapreso dal 1971, che ha condotto a parziali (ma significativi) risultati, a partire proprio dalla questione centrale dell'adeguamento della disciplina

¹⁰ Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 611 s.; G.U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, ivi, 616 ss.

¹¹ Si veda, almeno, ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni*, I e II, Milano, Giuffrè, 1968.

¹² Si pensi al Convegno del "Movimento Salvemini", svoltosi nei giorni 14 e 15 maggio del 1966, i cui atti sono pubblicati in L. PICCARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

¹³ Sul punto, cfr. A. MACCANICO, *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le camere. Istituti e procedure*, vol. V, Firenze, Vallecchi, 1969, 455.

¹⁴ Sul punto, cfr. L. GIANNITI – ANNIUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 21.

¹⁵ Che richiesero successivamente, e per certi versi postulerebbero tutt'ora – a partire proprio dalla disciplina della questione di fiducia – una più organica armonizzazione delle regole di Camera e Senato: cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, 53 ss.

¹⁶ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOCSECCI, *Regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 143 ss.

regolamentare al principio maggioritario¹⁷, su cui sono invece lamentate pesanti lacune nelle relazioni di accompagnamento alle sopra citate proposte (rispettivamente a firma di Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone, Gava, per la Camera, e Gasparri e Quagliariello, per il Senato).

Anche a prescindere dal tutt'altro che pacifico presupposto che ad un rafforzamento dell'istituzione governativa conseguente all'introduzione di un sistema maggioritario debba necessariamente corrispondere un contestuale rafforzamento del Governo in Parlamento (e non, piuttosto, dell'istituzione parlamentare, complessivamente considerata, soprattutto sotto il profilo dei poteri di controllo), la pacatezza con cui la relazione afferma che "a causa del mancato adeguamento della Costituzione al nuovo contesto [maggioritario], il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l'attuazione del programma" sembrerebbe liquidare un percorso ultratrentennale di riforme dei regolamenti parlamentari, quasi che ci si trovasse ancora di fronte alla disciplina regolamentare del 1971.

Si pensi, invece, ai tentativi di razionalizzazione dei processi decisionali già posti in essere dal Parlamento, sotto diversi profili, nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso¹⁸, e, negli ultimi anni, intrapresi in maniera maggiormente significativa proprio sotto il profilo dell'adeguamento al maggioritario¹⁹. In questa chiave di lettura, per rimanere all'ultimo decennio, assume particolare rilievo la riforma del regolamento della Camera del 1997, specie in riferimento al tentativo di introdurre "corsie preferenziali" per le iniziative legislative del governo (art. 69 reg. Cam.), alle "relazioni di minoranza" e ai "testi alternativi" ai progetti di legge (art. 79, commi 12-14, reg. Cam.), che, in una prima fase di attuazione della riforma, hanno consentito l'emersione – anche mediante un adeguamento delle modalità procedurali di votazione in Assemblea (art. 87, comma 1-bis, reg. Cam.) – di priorità programmatiche di opposizione alternative al programma legislativo della maggioranza²⁰, delineato in esito all'istruttoria e alla fase referente svoltasi in commissione²¹. Vero è che nella seconda parte della XIV e, soprattutto, nella XV legislatura, il tentativo di modellare i sistemi decisionali secondo una meccanica di tipo bipolare ha finito per infrangersi contro la "cultura dell'emendamento" e la relativa tentazione delle opposizioni di non concentrarsi sull'emersione di testi alternativi ai disegni di legge del Governo, ma, piuttosto, sulla presentazione di emendamenti a margine dei testi di maggioranza²². Ma questo sembrerebbe soprattutto riconducibile alla scarsa te-

¹⁷ Per un approfondimento di questo profilo, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*, spec. 21 ss.

¹⁸ Ricostruiti e commentati nella manualistica di diritto parlamentare e, ad esempio, in un intero fascicolo del 1991 dedicato al tema dalla Rivista "Quaderni costituzionali".

¹⁹ Su cui, criticamente, F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 332 ss.

²⁰ In tal senso, si vedano gli spunti desumibili da talune prassi ricostruite da A. PLACANICA – A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004, 90 ss.

²¹ In questo senso, cfr. V. LIPPOLIS, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Tavola rotonda "Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari"*, *Quaderno n. 9, Seminario 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 17 ss.

²² Per un approfondimento della prassi della XIV legislatura, cfr. G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 210 s.

nuta della disciplina regolamentare quando le coalizioni di governo, in regime parlamentare, tornano ad essere deboli ed eterogenee.

In secondo luogo, rimanendo all'ampio intervento sul regolamento della Camera del 1997, sulla stessa falsariga dell'avvicinamento ad un modello di parlamentarismo decidente, muove la riforma della programmazione dei lavori del regolamento (artt. 23, 24 e 25 reg. Cam.), che, pur lontana dal compiuto adeguamento al principio maggioritario²³, si pone comunque in termini ben lungi dal modello previgente, ancorato al principio di unanimità, e sembra comunque conseguire, da un lato, il rafforzamento del Governo in Parlamento quanto alla possibilità di svolgere il proprio indirizzo politico legislativo, e, dall'altro, la garanzia della riserva di spazi per i "gruppi di opposizione" nella predisposizione del calendario²⁴. Non so quanto sia il caso – come si sostiene in diverse proposte oggi in commento, soprattutto lamentando strumenti insufficienti per il Governo e la maggioranza parlamentare – di modificare un procedimento che, alla Camera, si è caratterizzato per significative percentuali di attuazione dei calendari²⁵, in avvio della XVI legislatura attestatesi addirittura intorno al 90 per cento. Al Senato, invece, l'originaria matrice maggiormente "presidenzialista" del regolamento ha sempre posto, sotto questo profilo, problemi assai meno rilevanti.

Non considerando evidentemente sufficiente il rendimento degli istituti vigenti, la sopra menzionata proposta PDL Cicchitto et al. (A.C., Doc. II, n. 3) prevede, anzitutto, la soppressione dell'art. 154, comma 1, reg. Cam., introducendo, così, l'estensione generalizzata del contingentamento dei tempi, che, invece, a disciplina vigente, esclude in via "transitoria" i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Mi sembra questo un passaggio delicato, che farebbe saltare il compromesso raggiunto tra centro-destra e centro-sinistra in occasione della precedente riforma del regolamento della Camera del 1997. Quest'ultima – è bene ricordarlo – si reggeva proprio sul tentativo di temperare l'ampliamento dei tempi, dei termini e delle modalità garantistiche del dibattito parlamentare in commissione (con la valorizzazione, tra l'altro, dell'istruttoria legislativa) con la contrazione dei tempi in Assemblea (soprattutto mediante l'estensione del contingentamento), al fine di promuovere, in questa sede, un confronto tematico tra mag-

²³ Critici, sul punto, da un lato, A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 460 s., che rileva la necessità di una più compiuta introduzione del principio maggioritario; e, dall'altro, V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari nell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, 645, che dubita dell'utilità del *quorum* dei tre quarti sia per garantire una programmazione di maggioranza, sia, per altro verso, per costituire garanzia per le minoranze, alle quali, a prescindere dal raggiungimento del *quorum*, il Presidente deve comunque riservare una quota di tempo disponibile.

²⁴ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, cit., 30 ss.

²⁵ Soprattutto nella prima fase di attuazione della riforma del 1997 (XIII e XIV legislatura): cfr. G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova*, cit., 205 s. Nella XV legislatura, invece, i dati mostrano una rinnovata dispersione dei provvedimenti calendarizzati, con un tasso di attuazione che è sceso dall'80 per cento circa (legislature XIII e XIV) a meno del 70 per cento (XV legislatura). Resta da chiedersi, però, ancora una volta, quanto questo *trend* sia effettivamente imputabile a presunte carenze delle norme regolamentari e non, piuttosto, alla debolezza dell'allora coalizione di maggioranza di Centro-sinistra della XV legislatura. La prova più evidente di questo mi sembra riscontrabile nella elevatissima percentuale di attuazione dei calendari (oltre il 90 per cento) che caratterizza i primi mesi della XVI legislatura, da cui non sembrerebbero certo desumersi insufficienti strumenti regolamentari a disposizione del Governo per lo svolgimento del proprio indirizzo programmatico in Parlamento.

gioranza e opposizione su progetti alternativi²⁶. In questa prospettiva, però, il vero punto di equilibrio era costituito proprio dall'esclusione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge dall'estensione del contingentamento, su cui non a caso l'allora opposizione di centro-destra aveva particolarmente insistito, ravvisandovi un elemento di necessario bilanciamento rispetto al rafforzamento del Governo nel procedimento legislativo²⁷.

Sull'abrogazione dell'art. 154, comma 1, reg. Cam., mi permetterei pertanto di suggerire una certa cautela. Bisogna anzitutto considerare l'ulteriore valore garantistico (sia pure limitato ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che, però, visto il rinnovato abuso dell'istituto in avvio della XVI legislatura, non mi sentirei di sottovalutare) che tale norma assume in un contesto in cui le stesse proposte PDL mirano ad introdurre un vero e proprio "statuto legislativo" del Governo in Parlamento²⁸. L'introduzione dei c.d. disegni di legge prioritari e del c.d. voto bloccato darebbero infatti ancor meno garanzie per l'esame in commissione (in una fase, tra l'altro, come quella attualmente in corso, sempre più contraddistinta dallo spostamento del procedimento di decisione parlamentare in Assemblea, rispetto alla quale il lavoro in commissione assume ormai una veste meramente interstiziale) e, soprattutto, per la tutela dell'opposizione. Infatti, i due istituti richiamati consentirebbero, da un lato, di andare in Aula sul testo presentato dal Governo e, dall'altro, di votare in Assemblea in via prioritaria il testo del Governo con effetti preclusivi su ogni altra iniziativa emendativa, con taluni profili di dubbia compatibilità – come sosteneva poc'anzi Giovanni Piccirilli – con la forma di governo parlamentare, essendo potenzialmente preclusa, in via ordinaria, la messa in votazione del complesso degli emendamenti presentati ad un provvedimento (proposta artt. 25-*bis* e 85 reg. Cam., in A.C., Doc. II, n. 3; proposta artt. 55-*bis* e 102 reg. Sen., in A.S., Doc. II, n. 6). In secondo luogo, vorrei sottolineare che, ancor più in tema di revisione dei regolamenti parlamentari, dovrebbe valere la dottrina del "precedente", intesa come strumento finalizzato a perseguire esigenze di giustizia superiori a quelle espresse dalle norme scritte, o comunque ad attestare l'esistenza di una regola di equilibrio di natura consuetudinaria finalizzata a garantire esigenze di equità²⁹. A mio avviso, la riforma del regolamento della Camera del 1997 sul procedimento legislativo, dietro la mal celata di-

²⁶ Sul mancato rendimento della riforma, cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 32 ss.

²⁷ Sin dalle proposte presentate e dal dibattito in sede di Giunta per il regolamento tale punto di equilibrio non è infatti mai messo in discussione: cfr. *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, cit., 67 (A.C., XIII legislatura, Doc. II, n. 26, proposta di modificazione al regolamento sulla riorganizzazione del procedimento legislativo).

²⁸ Cfr. A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari* (22 luglio 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008, 6 ss.

²⁹ In questa chiave di lettura, recenti spunti in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 42 ss.; nonché in D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 543 s., i quali, sia pure con diverse sfumature, mettono sostanzialmente in guardia contro una male intesa dottrina del "precedente", che determinerebbe interpretazioni, da un lato, eccessivamente rigide e, dall'altro, potenzialmente "vendicative", delle regole del diritto parlamentare, smarrendo in ogni caso le più profonde ragioni di equità che tale dottrina dovrebbe invece contribuire a garantire.

sposizione “transitoria”, attesta, in effetti, una soglia minima di garanzia – che ha ormai assunto una valenza consuetudinaria – rappresentata dall’impossibilità di estendere il contingentamento all’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge senza il consenso dell’opposizione, tanto più nel momento in cui viene contestualmente rafforzato il ruolo del Governo.

Sullo sfondo di questi tentativi di ulteriore rafforzamento dell’Esecutivo, si colloca una impegnativa rilettura del principio della divisione dei poteri, che in una democrazia maggioritaria si esprimerebbe – secondo le proposte PDL – nella “dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, da una parte, e opposizione, dall’altra”. Sul punto, anche a prescindere dall’eccessiva semplificazione di talune tesi sostenute in dottrina da cui tale approccio sembrerebbe trarre origine³⁰ e dalle preoccupanti prospettive ad esso sottese³¹, mi pare che valga anche un solo argomento – dal punto di vista del diritto parlamentare – a confutare la tesi: quanto meno sotto il profilo della funzione di controllo, è infatti assodato che, tanto più in un sistema maggioritario, l’interesse ad un rafforzamento dell’istituzione parlamentare non risulta imputabile in via esclusiva all’opposizione, ma anche della maggioranza³², con la conseguente sfumatura del *cleavage* sopra indicato come presunta direttrice dominante nella ridefinizione degli assetti della forma di governo.

La verità è che, se sussiste un rapporto di sufficiente omogeneità tra il Governo e la sua maggioranza, l’attuale disciplina regolamentare del procedimento legislativo non sembrerebbe così carente sotto il profilo delle garanzie del Governo in Parlamento. Alla già sopra richiamata significativa percentuale di attuazione dei calendari che ha caratterizzato i lavori parlamentari dalla XIII legislatura ad oggi (con parziali eccezioni nella XV), si aggiungono infatti dati rilevanti circa la possibilità, per il Governo, di svolgere il proprio indirizzo legislativo attraverso le Camere, anche grazie a talune prassi e interpretazioni del regolamento – inaugurate nella XIV legislatura e successivamente consolidate – finalizzate a circoscrivere i tempi di esame dei disegni di legge in commissione e a garantire tempi certi di votazione in Assemblea.

³⁰ Cfr., ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VI Ed., vol. I, Padova, Cedam, 2004, 275 s., il quale, però, pur parlando del “superamento del principio di separazione come originariamente inteso”, non riferisce tanto il passaggio dal dualismo Governo-Parlamento a quello tra Governo-maggioranza parlamentare, da un lato, e opposizione, dall’altro, alle democrazie maggioritarie, quanto piuttosto al ruolo dei partiti nelle moderne democrazie e alla conseguente trasformazione in senso monistico della forma di governo parlamentare. Per una rilettura del principio della divisione dei poteri in senso funzionale, basato, cioè, sulla scissione tra la titolarità formale dei poteri e degli atti correlati, da un lato, e l’articolazione materiale delle funzioni, dall’altro, sia consentito un rinvio anche a G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 39 ss., e alla dottrina ivi richiamata.

³¹ A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, cit., 3, parla di “sostanziale volontà di realizzare, attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari, un cambiamento della forma di governo (senza neppure passare per una riforma costituzionale) e perfino una rifondazione in termini diversi del principio di separazione dei poteri, che costituisce, come noto, uno dei cardini dello Stato democratico”. I “termini diversi” sono individuati da A. MANZELLA, *La crisi e il parlamento*, in *la Repubblica*, 14 ottobre 2008, 26, in quelli proposti dai “giuristi che scrivevano contro il ‘mito’ della separazione dei poteri [...] nel regime prima della Costituzione”.

³² Sul punto, sia consentito rinviare a G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, 217 ss.

Potrei fornire molti esempi, specie in avvio di XVI legislatura, che dimostrano meglio di ogni altra considerazione che, anche in caso di elevato tasso di conflittualità interistituzionale, il Governo, se adeguatamente sostenuto dalla propria maggioranza, dispone di sufficienti strumenti regolamentari per svolgere il proprio indirizzo in Parlamento³³. A questi risultati si è pervenuti anche grazie all'estensione del contingentamento previsto dalla riforma del regolamento della Camera del 1997 e, tra l'altro, alla disciplina posta dall'art. 85-*bis* reg. Cam., che consente, la "selezione" degli emendamenti da mettere in votazione in proporzione al numero degli articoli di cui si compone il disegno di legge e alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, obbligando conseguentemente questi ultimi ad indicare, in via prioritaria, gli emendamenti particolarmente qualificanti, specie in una logica di contro-proposta rispetto alle iniziative del Governo, e ad abbandonare quelli meramente ostruzionistici³⁴.

5. Senza entrare nel merito degli altri istituti su cui intervengono le proposte di riforma del regolamento oggetto del dibattito odierno (verifica dei titoli degli eletti, statuto dell'opposizione, funzione ispettiva e controllo), mi limito ad alcune considerazioni conclusive generali, sottolineando come, sotto questi profili, il processo di razionalizzazione dei procedimenti decisionali operato mediante modificazioni dei regolamenti parlamentari mostri ormai la corda.

Riprendendo quanto sostenuto in chiave introduttiva nel seminario odierno da Andrea Manzella, su questi aspetti sembra ormai improcrastinabile, sulla scorta di una consolidata prospettiva comparatistica, culminata nella recente revisione costituzionale francese del luglio scorso³⁵, la costituzionalizzazione di "pezzi" tradizionali del diritto parlamentare³⁶, vale a dire l'irrigidimento degli istituti del diritto parlamentare maggiormente qualificanti per garantire funzioni di riequilibrio rispetto alle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo.

Sotto questo profilo, l'introduzione di forme di accesso diretto alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari di minoranza – quanto meno in riferimento alla violazione di norme costituzionali o di norme regolamentari c.d. "integrative" del disposto costituzionale³⁷, e soprattutto in riferimento alle procedure di verifica delle elezioni³⁸ –

³³ Si consideri, a titolo di esempio, che nella XVI legislatura il Parlamento ha approvato un solo progetto di legge di iniziativa non governativa (quello relativo alla riforma della legge elettorale europea); per il resto sono stati approvati soltanto disegni di legge del Governo e convertiti decreti-legge.

³⁴ Anche sotto questo profilo i dati sono significativi, a partire dall'*iter* (poi interrotto) nella XIII legislatura, del disegno di legge di revisione costituzionale licenziato dall'apposita Commissione bicamerale D'Alema, in riferimento al quale l'applicazione dell'istituto consentì di operare una drastica selezione dei numerosi emendamenti originariamente presentati al testo.

³⁵ Su cui, sotto il profilo del rafforzamento del Parlamento, cfr. N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, Intervento al Seminario di ASTRID, "La riforma della Costituzione in Francia", 19 novembre 2008, reperibile al sito www.astrid-online.it.

³⁶ A. MANZELLA, *Le riforme e le regole, in la Repubblica*, 15 dicembre 2008, 22.

³⁷ Cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Camere (Art. 64-69)*, tomo II, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1986, 34 ss. Procedimento inverso sembra invece quello accolto dal disegno di legge costituzionale a firma Ceccanti et al. (PD) (XVI legislatura, A.S. n. 1125), di modifica dell'art. 64 Cost., che, nell'introdurre il ricorso diretto alla Corte da parte delle minoranze parlamentari, riferisce curiosamente l'istituto soltanto a violazioni di norme regolamentari (e non anche costituzionali).

sembrerebbe un punto ormai imprescindibile, a meno di non voler – parafrasando Silvano Tosi – confinare il diritto parlamentare a retroguardia del diritto costituzionale.

La mancata introduzione di adeguati meccanismi di garanzia costituisce infatti una delle lacune più gravi del (già fragile) sistema di regole della nostra giovane democrazia maggioritaria, che mal tollererebbe, dopo che la stessa Costituzione è stata strumentalmente attratta sul terreno della lotta politica, anche il declino di quella concezione che ha sinora sorretto i regolamenti parlamentari. Quest'ultima non appare infatti inconciliabile – e potrebbe essere anzi rafforzata – con l'introduzione di forme di controllo di costituzionalità su tali fonti³⁹. E' forse questa la via, nella ricerca di un delicato equilibrio tra Corte e Legislatore, attraverso cui i regolamenti parlamentari potrebbero comunque garantire quelle prestazioni “unificanti”, nel faticoso processo di formulazione di una democrazia tanto più “strutturata” quanto più aperta a contributi plurali, che continuano a trovare il loro canale di espressione principale, ancorché non elusivo, nel Parlamento⁴⁰.

³⁸ Sul punto, cfr. G. RIVISECCHI, *Art. 65*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Cellotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1268.

³⁹ Come sembrerebbe mostrare la panoramica comparatistica che risulta dal recente Rapporto del *Centre européen de recherche et de documentation parlementaires* – CERDP, *Parlement et pouvoir judiciaire*, N. Igot, A. Rezsöhazy et M. Van Der Hulst (eds.), Bruxelles, 8-9 novembre 2007, dalla quale si evince che molti ordinamenti ad alto tasso di democraticità e caratterizzati da prestazioni fortemente “inclusive” dei Parlamenti, presentano comunque forme di controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari.

⁴⁰ Nel senso indicato, da ultimo, da G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 99 ss.