

# Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura\*

di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo

## 1. Premessa

In questo contributo ci si propone a dar conto, in estrema sintesi, dei principali contenuti delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura presso la Camera e il Senato e analizzate in occasione del Seminario di studio svoltosi il 12 dicembre 2008 presso la Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma ed organizzato dalla LUMSA unitamente al *Centro Studi sul Parlamento* della LUISS-Guido Carli di Roma e dal Dottorato di Ricerca in *Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo* dell'Università di Teramo (l'aggiornamento è al 4 febbraio 2009: per un elenco delle proposte considerate si vedano *infra*, gli allegati 1 e 2).

Quanto all'ordine espositivo, anziché esaminare ogni singolo progetto presentato, si è scelto – nel seminario, così come in questa introduzione – di dare sommariamente conto delle principali innovazioni ipotizzate con riferimento ai due regolamenti, prendendo in considerazione i diversi istituti del diritto parlamentare toccati dalle proposte in questione.

## 2. I contenuti

### 2.1. I gruppi parlamentari

La disciplina dei gruppi parlamentari è il tema su cui più elevata appare la condivisione delle proposte tra maggioranza e opposizione.

L'obiettivo di fondo, sostanzialmente comune a tutte le proposte presentate, è quello di rafforzare il rapporto fra dato elettorale e dato parlamentare: sia prevedendo una tendenziale corrispondenza fra lista elettorale e gruppo parlamentare, sia scoraggiando operazioni di scomposizione-ricomposizione del quadro partitico successive al voto.

A tali fini, si affianca un requisito qualitativo (appunto, la corrispondenza con una lista elettorale) al requisito quantitativo per la costituzione dei gruppi ordinari (e alla Camera, di una componente politica del gruppo misto); si vietano i gruppi in deroga (salvo che per le minoranze linguistiche); e, al Senato, si stabilisce l'irrelevanza, ai fini del superamento della soglia numerica, dei senatori acquisiti successivamente o di quelli che si sono iscritti a gruppi diversi da quelli corrispondenti alla lista in cui sono stati eletti.

Al di là del giudizio di legittimità e di merito che si voglia dare su tali proposte, è evidente che la loro introduzione farebbe venir meno l'accusa, spesso rivolta nei confronti dei vigenti regolamenti delle Camere, di costituire un incentivo alla frammentazione e segnerebbe altresì un oggettivo momento di discontinuità, registrando anche nelle norme il cambiamento del formato del sistema politico originatosi a seguito delle elezioni del 2008.

### 2.2. La programmazione dei lavori

La questione della programmazione dei lavori parlamentari è uno dei punti affrontati con decisione dalle proposte presentate dai gruppi Pdl, le quali muovono dal presupposto che la posizione del Governo "in" Parlamento, in Italia, appaia particolarmente debole appunto per quel che riguarda la "fissazione dell'ordine del giorno" e il "governo dei tempi della decisione".

---

\* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione di un contributo predisposto nell'ambito del Gruppo di lavoro Astrid su *La riforma dei regolamenti parlamentari* coordinato da Franco Bassanini e Andrea Manzella. Esso è in corso di pubblicazione nel volume *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2009

Di qui, nelle suddette proposte, la prefigurazione di tre innovazioni assai significative: in primo luogo, una riforma della programmazione dei lavori, in esito alla quale programma e calendario sarebbero predisposti in Conferenza dei capigruppo – a quanto sembrerebbe – a maggioranza semplice, dovendo in ogni caso assegnarsi 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 dedicato, per metà, agli argomenti indicati dal Capo dell’Opposizione e, per l’altra metà, distribuito proporzionalmente tra i gruppi); in secondo luogo, si disegna, 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 Camera; in terzo luogo, si elimina, alla Camera, il divieto di applicare il contingentamento dei tempi ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

Tale soluzione, la quale comporterebbe una notevole accelerazione dei tempi di approvazione dei disegni di legge, fino ad equipararli sostanzialmente a quelli di conversione dei decreti-legge, sembra “aver fatto breccia” anche nella proposta Pd Senato ed in quella Pd Camera, ove la dichiarazione d’urgenza comporta la necessità di votare il testo entro 45 giorni dalla dichiarazione dell’urgenza (comunque assicurando all’esame dell’Assemblea almeno 3 giorni). Nella proposta Pd Senato la richiesta di urgenza può essere effettuata dal Governo, dalla maggioranza e altresì dalle opposizioni. Inoltre, nella programmazione dei lavori, il riparto del tempo è diverso, a seconda che il maggior gruppo di opposizione sia di consistenza numerica pari almeno ad un quarto del Senato: ove ciò non accada, un terzo del tempo spetta alle opposizioni; ove tale condizione, invece, si verifichi, alle opposizioni spetta il 40 per cento del tempo (il 30 per cento al gruppo parlamentare maggiore e il 10 per cento agli altri).

E’ da segnalare come la proposta Pd Camera assicuri ai gruppi di Opposizione una quota “di regola non inferiore ai due terzi del tempo complessivamente disponibile” e, comunque, “più ampia di quella attribuita ai Gruppi della maggioranza” per i progetti di legge per i quali sia stata dichiarata l’urgenza su richiesta del Governo o di un gruppo di maggioranza.

Tra le altre proposte, si segnala la proposta S. n. 9 (Ceccanti), che, ponendosi nella medesima logica di quelle di maggioranza, prevede anch’essa la categoria dei disegni di legge governativi “prioritari”, da approvarsi entro 30 giorni, e la distribuzione del tempo parlamentare in base a quote fisse (seppure un po’ più vantaggiose per l’opposizione, cui verrebbe riservato un terzo del tempo incluso in ciascun calendario).

Diversa è invece la logica che ispira la proposta S. n. 12 (IdV), la quale immagina una razionalizzazione dell’articolazione settimanale dei lavori parlamentari, con una ripartizione fissa tra Commissione e aula (2 giorni per l’Aula, 2 giorni per le Commissioni); riconosce le priorità di Governo e maggioranza nella programmazione dei lavori, ma prevede almeno tre sedute al mese dedicate all’esame delle proposte dell’opposizione. Tale proposta prevede, soprattutto, un contingentamento dei tempi in parti uguali tra Governo e maggioranza, da un lato, e gruppi di opposizione, dall’altro.

### **2.3. Il procedimento legislativo**

La disciplina del procedimento legislativo è oggetto di numerose modifiche da parte delle proposte presentate dai gruppi Pdl.

In primo luogo, si mira ad importare, con alcune varianti, l’istituto del voto bloccato francese: consentendo così 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, in modo da determinare, in caso di approvazione di questo, la decadenza di tutti gli altri emendamenti (incluso quello, alternativo, presentato dal capo dell’opposizione, e discusso congiuntamente). Si otterrebbero così, in pratica, gli stessi effetti procedurali derivanti dalla questione di fiducia, senza, però, la correlativa assunzione di responsabilità da parte del Governo.

In secondo luogo, viene attenuata la regola, tradizionalmente vigente nel Parlamento italiano (con la sola eccezione, al Senato, dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge), secondo cui l’esame in Assemblea si svolge sul testo predisposto dalla commissione in sede referente: si stabilisce infatti che vadano esaminati in assemblea nel testo originario i progetti di legge inseriti in

calendario su proposta delle opposizioni e i disegni di legge governativi “prioritari”, questi ultimi ove la commissione non ne abbia concluso l’esame entro il termine fissato dal presidente di assemblea.

In terzo luogo, si incide sulla disciplina degli emendamenti, al fine di scoraggiare la presentazione degli emendamenti in corso di seduta (ritenendo ammissibili solo quelli “strettamente” attinenti all’oggetto della discussione) e di vietare la presentazione di maxiemendamenti (stabilendosi l’inammissibilità degli “emendamenti che presentino contenuto eterogeneo o comunque interamente sostituivi di più articoli di un disegno di legge” e, a monte, l’irricevibilità dei “disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo”).

Tra le altre proposte presentate, quella che si caratterizza per un respiro più ampio, sul tema, è la S. n. 12 (IdV), la quale, anche in correlazione con la riduzione (a 10) del numero delle commissioni permanenti, prevede che la sede redigente divenga la sede “normale” per l’esame dei progetti di legge (stabilendo che l’*iter* in sede referente riguardi solo i disegni di legge coperti da riserva di assemblea) Analoga soluzione è seguita anche dalla proposta S. n. 14 (D’Alia) e Pd Camera.

La proposta Pd Senato interviene in modo abbastanza incisivo sulla disciplina degli emendamenti, nel procedimento legislativo ordinario e in quello di esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, tra l’altro estendendo al Senato l’istituto della “segnalazione” degli emendamenti da parte dei gruppi (anche chiamato “contingentamento degli emendamenti”), sul modello di quanto accade alla Camera dal 1997.

Vi sono poi una serie di modifiche più specifiche: S. n. 2, Negri, con cui si intende dare un seguito certo alle proposte di legge d’iniziativa popolare e regionale; S. n. 10, Poretti, volta ad incrementare le forme di pubblicità dei lavori in commissione; e S. n. 8, Pastore, diretta, tra l’altro, a prevedere l’inammissibilità degli emendamenti “poco intellegibili” e, per i disegni di legge di conversione di decreti-legge, altresì di quelli “del tutto svincolati dalla necessità ed urgenza che giustificano il ricorso alla decretazione d’urgenza”.

#### **2.4. Il rapporto fiduciario, la funzione ispettiva e il controllo parlamentare**

Sui temi del rapporto di fiducia, della funzione ispettivo-conoscitiva e del controllo parlamentare le innovazioni prospettate, anche nelle proposte di maggiore ampiezza, appaiono piuttosto limitate e, nel complesso, abbastanza deludenti. Sembra ignorarsi il fatto che, nelle ultime legislature, si è verificato un significativo spostamento dell’attività parlamentare, che ha visto calare il ritmo della produzione legislativa e, correlativamente, incrementare il tempo dedicato a procedimenti conoscitivi, di indirizzo e di controllo.

In particolare, il rapporto fiduciario viene ad essere interessato solo indirettamente da alcune innovazioni prospettate: ad esempio, da quelle che considerano la votazione contraria alla mozione di fiducia quale premessa per la costituzione di un nuovo soggetto del diritto parlamentare, l’“opposizione ufficiale”; o da quelle (cui si è già accennato: *supra*, par. 2.3.) che, prevedendo una sorta di “voto bloccato” e il divieto di maxiemendamenti, ridurrebbero, con ogni probabilità, il ricorso alla questione di fiducia; o, infine, da quelle che stabiliscono che estendono al Senato le regole sul computo degli astenuti vigenti alla Camera.

Quanto agli strumenti conoscitivi-ispettivi, le proposte dei gruppi Pdl ipotizzano, tra l’altro, la costituzione, presso ciascun ramo del Parlamento, di un “Comitato per il controllo sui conti pubblici” composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dei Gruppi di opposizione; la conferma del *Premier question time* (con l’obbligo per il presidente del consiglio di rispondere, di persona, una volta al mese in ciascuna camera); l’attribuzione al capo dell’opposizione del potere di chiedere lo svolgimento di una indagine l’anno per ciascuna commissione (salva la valutazione, da parte del presidente di assemblea, della congruità della richiesta e della sua attinenza alle competenze della commissione).

Anche la proposta dell’Idv e quella Pd Senato contengono misure simili a quella appena richiamata: nella prima, con l’attribuzione di tale potere al “coordinamento delle opposizioni” e l’innalzamento del limite a due indagini conoscitive l’anno per ciascuna commissione; nella seconda, con l’attribuzione del potere di attivare procedure informative, senza limiti quantitativi (ma sempre con l’assenso del Presidente di Assemblea), ad un terzo dei componenti della

Commissione e al Presidente del gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni (se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato).

Sia la proposta Idv sia quella Pd Senato prevedono l'affidamento ad esponenti dell'opposizione della presidenza delle Commissioni di inchiesta: Solo la prima, invece, prospetta l'introduzione di una disciplina volta a sanzionare l'eventuale assenza del presidente del consiglio al *Premier question time* o la mancata risposta ad interpellanze di gruppo (mediante ripetute convocazioni del Senato con quel punto all'ordine del giorno). Misure dissuasive nei confronti dell'inadempimento del *Premier question time* sono previste anche nella proposta S. n. 14 (D'Alia).

## **2.5. Lo statuto dell'Opposizione (profili organizzativi)**

Nel presente punto ci si sofferma sui profili per così dire strutturali del tema, rinviandosi ai diversi paragrafi per la considerazione dei poteri dell'Opposizione nei procedimenti decisionali parlamentari.

Anche con questa limitazione, quello dello statuto dell'Opposizione appare come uno degli ambiti nei quali risulta evidente la limitata incisività di riforme (soltanto) regolamentari non accompagnate da interventi sul testo della Costituzione.

In particolare, come è emerso già dai primi commenti alle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari fin qui presentate, appare difficile configurare in modo sufficientemente netto la posizione del Capo (o Portavoce) dell'Opposizione – che richiede di essere interlocutore unico e diretto con il Presidente del Consiglio in Parlamento – con un sistema bicamerale perfetto, in cui entrambe le Camere intrattengono il rapporto fiduciario con il Governo ed in una delle quali il Capo dell'Opposizione non ha diritto di ingresso, non essendo suo componente. Molte delle proposte sin qui presentate sono infatti costrette ad “inventare” una figura di “Vice-capo dell'Opposizione”, con un evidente allontanamento dall'archetipo britannico: cfr. C. n. 3 e S. n. 6 (entrambe Pdl) e, con diverse modalità di investitura, S. n. 9 (Ceccanti).

Diverse appaiono le modalità di investitura del Capo dell'Opposizione: elezione, da parte dei parlamentari dei Gruppi che non hanno votato la fiducia al Governo, nelle proposte “gemelle” del Pdl; investitura “automatica” del Presidente del Gruppo numericamente maggiore tra quelli che non hanno votato la fiducia nella proposta S. n. 9 (Ceccanti); attribuzione di tale ruolo al Presidente del Gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto del Senato (S. n. 13, Zanda).

Le incertezze del quadro politico attuale si riflettono nell'assenza, al momento presente, di simmetriche proposte di modifica dei Regolamenti, da parte della Presidenze dei Gruppi parlamentari del Pd, nei due rami del parlamento (poiché la sola proposta S. n. 13 a prima firma Zanda “istituzionalizza” la figura del Capo dell'Opposizione; mentre nella proposta Pd Camera, come si argomenta chiaramente nella relazione, si ritiene improprio procedere in tal senso, in assenza di una riforma costituzionale che abbandoni il bicameralismo perfetto) ed in una proposta proveniente da una delle forze politiche di Opposizione (Idv: S. n. 12, Belisario), che adotta una soluzione “debole” di un Presidente (e due vice) eletti dal Coordinamento delle Opposizioni (composto dai Presidenti dei Gruppi di Opposizione: art. 3 della proposta di modifica) e rimane ancorata ad una distribuzione delle risorse finanziarie e strumentali messe a disposizione dal Senato proporzionale alla consistenza numerica dei Gruppi, senza alcuna misura aggiuntiva per il Capo dell'Opposizione, né per il Governo ombra (come avviene, invece, nelle altre proposte di riforma).

I limiti strutturali del vigente bicameralismo perfetto emergono anche per quanto riguarda la possibilità di “istituzionalizzare” nei regolamenti parlamentari il Governo ombra (come avviene nelle proposte “gemelle” del Pdl e S. n. 9 Ceccanti), per la tradizionale impossibilità del componente appartenente ad una camera parlamentare a partecipare alle iniziative ed ai dibattiti che trovino svolgimento nell'altro ramo del Parlamento (superatasi solo per la discussione in Aula del progetto licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema, ma sulla base di una esplicita previsione costituzionale: art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1997). La figura del Governo Ombra è assente, invece, nella proposta di modifica dell'Idv.

## **2.6. L'organizzazione delle Camere: le commissioni e le prerogative parlamentari**

Ci si sofferma prima sulle Giunte e, subito dopo, sulle Commissioni, sempre da un punto di vista organizzativo.

Per quanto riguarda la disciplina delle Giunte, è da apprezzare come nella proposte di modifica dei regolamenti esaminati si sia diffusa la consapevolezza che la funzione delle Giunte (o meglio, di alcune di esse) si sottrae per sua natura a strumentalizzazioni maggioritarie. Di qui, la previsione di una composizione *bi-partisan* (ossia paritetica tra la maggioranza e i gruppi di opposizione) delle Giunte per le elezioni e le autorizzazioni a procedere, nelle proposte del Pdl per entrambi i rami del Parlamento. Curiosamente, la proposta Idv S. n. 12 si attesta su di una posizione meno garantista, prevedendo per la Giunta per le elezioni e le immunità la sola garanzia della spettanza della Presidenza alle Opposizioni (attualmente non prevista nei regolamenti, ma realizzatasi in base ad una sorta di convenzione costituzionale).

Le proposte del Pdl non estendono, invece, la previsione della composizione *bi-partisan* alla Giunta del Regolamento e questa appare una grave arretratezza delle stesse.

Con soluzione maggiormente apprezzabile, la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni è accolta per tutte le Giunte nella proposta Pd S. n.13.

In tema di composizione e funzioni della Giunta del Regolamento appare, invece, più ricca ed articolata la proposta dell'Idv (S. n. 12), che ne assicura la composizione *bi-partisan*, prevede che essa si esprima su questioni di interpretazione del regolamento a richiesta anche di soggetti di "minoranza" (un terzo dei senatori o il Coordinamento delle Opposizioni) ed, infine, contiene una interessante previsione (art. 18, comma 5, del regolamento del Senato come modificato dall'art. 5 della proposta) in tema di pubblicazione di una raccolta ufficiale di "prassi, precedenti e pareri della Giunta stessa".

Anche la proposta S. n. 13, Zanda prevede che la Giunta del Regolamento sia convocata a richiesta di uno o più Gruppi di consistenza almeno pari ad un quarto dei componenti del Senato.

Ancora più innovativa appare la previsione – contenuta sempre in tale ultima proposta – che la Giunta per le elezioni e le immunità si pronunci dopo aver raccolto il parere di un commissione consultiva di sette esperti di diritto parlamentare esterni alle Camere e designati dal Consiglio di Presidenza. L'intento di conferire maggiore trasparenza e garanzie al procedimento decisionale porta a prevedere l'obbligo di specifica motivazione delle eventuali ragioni in base alle quali la Giunta ritenga di discostarsi dal parere della commissione consultiva.

Per quanto concerne la disciplina organizzativa delle Commissioni, le novità appaiono piuttosto ridotte, dovendosi riscontrare una certa arretratezza delle proposte di riforma rispetto al dibattito scientifico in atto.

Ciò riguarda innanzitutto il mancato adeguamento del numero delle Commissioni alle modifiche introdotte dalla revisione del titolo V della Costituzione ed al "dimagrimento" delle competenze legislative dello Stato (anche se ci si può chiedere se, nel diritto costituzionale vivente, come interpretato dalla Corte costituzionale, il senso della riforma sia stato esattamente questo...). Sotto questo profilo, si segnala, comunque, la proposta di riforma dell'Idv, che riduce da 14 a 10 le commissioni permanenti del Senato.

Da segnalare è anche che la proposta "gemella" del Pdl al Senato (ma analogamente anche quella dell'Idv) ha omesso di prevedere l'istituzione presso questo ramo del Parlamento del Comitato per la legislazione, già operante presso la Camera e la cui istituzione in entrambi i rami del parlamento è da tempo oggetto di auspici dottrinali ed anche politici.

L'istituzione di tale organo è presente, invece, nella proposta S. n. 13, Zanda.

Molto rilevante, infine, allo scopo di sviluppare più innovative forme di controllo politico del Parlamento sull'azione di governo, la già ricordata (*supra*, nel par. 2.4.) istituzione di un Comitato per il controllo sui conti pubblici, a composizione *bi-partisan*, prefigurata nelle proposte "gemelle" del Pdl.

## **2.7. Parlamento e Regioni**

Un inquietante elemento di congiunturalità del processo di riforma dei regolamenti parlamentari in atto è rappresentato dall'assenza, in quasi tutte le proposte di riforma sin qui presentate (ed anche nelle bozze di alcune proposte di probabile, imminente presentazione), di disposizioni volte a creare un raccordo tra sistema delle autonomie territoriali e Parlamento, colmando una delle "lacune di

sistema” maggiormente avvertite anche dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. il monito della sentenza n. 6 del 2004). Ciò che appare tanto più grave in quanto l’ordinamento vigente consente una non irrilevante opportunità volta a colmare (almeno in parte) tale lacuna attraverso la nota previsione dell’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, la cui implementazione è, secondo parte della dottrina costituzionalistica italiana, da ritenersi doverosa.

Si tratta di un difetto di organicità di tale proposte che getta un’ombra sull’intero spirito che è sotteso al processo riformatore in atto.

Al momento presente, solo l’art. 13 della proposta di riforma S. n. 12 (Belisario) ad iniziativa del Gruppo dell’Idv, la proposta C. n. 8 (Ria ed altri), specificamente dedicata al tema, e la proposta S. n. 14 (D’Alia) sfruttano l’occasione della riforma dei regolamenti parlamentari per dare attuazione all’art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, dando vita alla Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali.

Da segnalare, nella proposta Idv, la presenza di un (discutibile) margine di apertura a favore di ulteriori fonti integrative (partecipazione di un numero di rappresentanti di regioni ed autonomie locali *non superiore* alla somma di deputati e senatori che compongono la Commissione parlamentare per le questioni regionali); il rinvio (apprezzabile) agli ordinamenti regionali per le modalità di designazione del proprio rappresentante; l’imputazione, invece, alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali dei rappresentanti delle autonomie locali (apprezzabile anch’essa, a parere degli scriventi, soprattutto in assenza dell’istituzione dei Consigli delle Autonomie Locali in tutte le regioni italiane); la previsione che la Commissione integrata esprima il proprio parere “super-rafforzato”, ai sensi dell’art. 11 l. cost. 3 del 2001, su testi ed emendamenti presentati tanto in Aula che in Commissione.

Non appare esplicitato, peraltro, il *mix* tra componenti di parte regionale e delle autonomie (salvo il limite di un rappresentante comunque da garantire ad ogni regione ed il già ricordato divieto di superare i componenti di derivazione parlamentare), né le modalità di votazione all’interno della Commissione, specie per la componente regionale/locale).

La proposta C. n. 8 (Ria) fissa, invece, senza margini di dubbio il numero dei componenti della Commissione derivanti dal sistema delle autonomie territoriali (22 alle Regioni, 5 alle Province e 13 ai Comuni) ed assegna direttamente ai Consigli regionali, per le Regioni e Province autonome, ed alla componente in seno alla Conferenza stato-città, per gli enti locali, la competenza a designare i rappresentanti. Significativa appare, infine, la previsione in base alla quale le deliberazioni della Commissione integrata vengono assunte con il voto favorevole della maggioranza di entrambe le componenti che la formano: quella parlamentare e, distinta da essa, quella del sistema delle autonomie.

## **2.8 Parlamento e Unione europea**

Brilla, per la sua totale assenza, nel quadro delle proposte di riforma regolamentare sin qui presentate, ogni considerazione del tema dei rapporti tra Parlamento italiano ed Unione europea. Eppure, si tratta di un profilo di rilievo centrale nella prospettiva dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che, nel Protocollo sulla sussidiarietà, disegna in modo innovativo e penetranti i poteri dei Parlamenti nazionali in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, dei progetti di atti “legislativi” comunitari. Se si considera che il Protocollo suddetto assegna tempi ristretti ai Parlamenti nazionali per l’esercizio di detto controllo, non dovrebbe apparire stravagante l’aspettativa che nella riforma dei regolamenti parlamentari entri “un capitolo” dedicato a tracciare corsie preferenziali e meccanismi procedurali idonei a consentire al Parlamento italiano di esprimersi nei termini utili, e in modo coerente (anche con un coinvolgimento dei “Parlamenti regionali con poteri legislativi”, come vengono espressamente chiamati in tale protocollo).

Nonostante le innovazioni degli ultimi anni, soprattutto sul piano legislativo (la legge 11 del 2005: art. 3 e 4), l’indirizzo e controllo parlamentare sul Governo, nella fase ascendente di formazione degli obblighi comunitari, resta insufficiente; ciò, nonostante la previsione di taluni strumenti – quale la riserva di esame parlamentare ex art. 4 della l. n. 11 del 2005 - dalle indubbie potenzialità.

L’esperienza sin qui intercorsa può indurre ad una considerazione di carattere più generale. Si può, infatti, forse ritenere che disposizioni legislative che non si “prolungano” in corrispondenti

disposizioni regolamentari delle Camere atte a garantirne l'efficacia e la tempestività rischino, in questo campo, di rimanere scarsamente significative. Ed all'interno delle Camere si pone l'esigenza di individuare criteri di selezione volti a rendere significativa e "politicamente" attraente – per chi se ne occupa - l'attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'operato del Governo nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario.

Sotto questo punto di vista, la mera presenza di sedi specializzate e simmetriche, quali, a partire dal 2003, le XIV Commissioni di Camera e Senato, pur se apprezzabile, appare insufficiente, in assenza di previsioni regolamentari e prassi attuative volte a conferire all'attività di tali organi speditezza, incisività e rilievo preminente rispetto a quanto condotto in seno alle Commissioni di merito.

Si tratta di una ragione in più per inserire il tema in questione nell'agenda della riforma dei regolamenti.

### 3. Considerazioni finali

Nell'economia di una mera *Presentazione*, non vi è spazio per adeguate considerazioni ricostruttive e critiche sulle proposte di riforma sinteticamente richiamate. Ci si limiterà, perciò, ad alcune osservazioni generali molto sintetiche sul processo riformatore dei regolamenti parlamentari in atto, segnalandosi come, a nostro avviso, si tratti di un processo caratterizzato da qualche luce e da alcune ombre.

Va certamente iscritto "all'attivo" della vicenda lo spiccato interesse e l'attivismo nei confronti del tema dei regolamenti parlamentari che ha caratterizzato l'avvio della Legislatura stessa. Lo testimonia, al di là di tutto, il numero rilevante di proposte di modifica dei regolamenti raggiunto in nemmeno un anno ed il carattere ampio, se non organico, di molte di esse. Il condiviso riconoscimento della centralità del diritto parlamentare nella concreta configurazione della forma di governo e, più in generale, del diritto costituzionale italiano va valutato positivamente, specie se rapportato al decennio immediatamente precedente, caratterizzato, da una sostanziale invarianza delle disposizioni presenti nei regolamentari; e, più in generale, dall'assai parziale adeguamento del diritto parlamentare scritto alle esigenze di un sistema maggioritario e tendenzialmente bipolare.

Senonché, ad un'analisi appena più approfondita, il quadro appare piuttosto frastagliato e problematico: innanzitutto poiché non tutte le forze politiche presenti in Parlamento hanno presentato proprie organiche proposte di riforma, che esprimano la posizione del Gruppo nel suo complesso (e del partito retrostante), "accreditandosi" così in modo autonomo al tavolo delle trattative. E' il caso della Lega nord, sia alla Camera che al Senato. Si tratta di una circostanza che introduce elementi di incertezza nel percorso riformatore, non risultando visibile la linea del Gruppo e del Partito, per così dire nell'*an*, nel *quando* e nel *quantum* della riforma regolamentare.

In secondo luogo, come si è già avuto modo di segnalare in alcuni punti di questo contributo, si registrano alcuni disallineamenti di non secondario rilievo all'interno di uno degli schieramenti politici di maggiore consistenza nell'attuale panorama parlamentare. E' il caso del Partito Democratico e delle proposte di riforma dei suoi gruppi nei due rami del Parlamento che appaiono "asimmetriche" su temi rilevanti come quello dello statuto dell'opposizione. Non occorre soffermarsi sui margini di incertezza che nel processo "negoziale" di riforma tale divergenza tra la posizione dei gruppi determina.

L'aver rilevato un caso di scarso coordinamento nelle proposte di modifica tra i due rami del Parlamento consente, più in generale, di evidenziare la scarsa attenzione delle proposte stesse alle procedure intercamerali, ovvero alla possibile valorizzazione, tutte le volte che ciò sia possibile, di sedi e procedure di azione comune tra Camera e Senato; ipotesi maggiormente praticabile, come è noto, con riferimento alle attività di indagine e conoscitive finalizzate alla produzione legislativa od al indirizzo e controllo sul Governo. Sotto questo punto di vista, le suggestioni avanzate in sede scientifica volte ad una valorizzazione dell'azione congiunta delle due Camere non sembrano aver avuto adeguato seguito in quella che si presenta come la sede più organica di disciplina del diritto parlamentare: ovvero i regolamenti "maggiori" di cui all'art. 64 Cost. Difficoltà notevoli si

intravedono, nella medesima chiave, anche quanto al coordinamento dei due percorsi che le riforme regolamentari si avviano ad intraprendere presso il Senato e presso la Camera.

Vi è spazio soltanto per due ultime considerazioni. In primo luogo, pare importante a chi scrive mantenere una peculiarità che il diritto parlamentare, nei processi di riforma dei suoi atti fondamentali, ha sin qui mantenuto rispetto al diritto costituzionale “generale”, tranne limitate eccezioni: si tratta del carattere condiviso delle scelte di ampia modifica dei regolamenti, che hanno visto – anche in epoca successiva all’avvento della “logica bipolare conflittuale”, che caratterizza il nostro sistema politico da più di un quindicennio – la convergenza delle forze di maggioranza e di opposizione sui contenuti della riforma. Si tratta, a nostro avviso, oltre che di un importante fattore di legittimazione reciproca tra le forze politiche, di una legittimazione del Parlamento come istituzione comune e condivisa che sarebbe rischioso mettere oggi in discussione: di entrambe le forme di legittimazione (rispettivamente *bi-partisan* e *no-partisan*, per usare terminologie adesso di moda) un sistema maggioritario maturo ha assoluto e pressante bisogno.

La seconda considerazione è volta ad evidenziare, invece, il nesso che lega riforma dei regolamenti parlamentari e riforma costituzionale: la riforma dei regolamenti parlamentari non può rappresentare la scorciatoia per le riforme costituzionali ed i regolamenti parlamentari non possono essere utilizzati per indebolire la rigidità della Costituzione nelle sue parti relative alla forma di governo, quando non in alcuni tratti relativi alla forma di Stato, in una sorta di contrappasso rispetto alla loro storica “separatezza” rispetto all’ordinamento generale.

Il nesso che lega regolamenti parlamentari e costituzione formale (e, quindi revisione della Costituzione formale) è il frutto di un approfondimento scientifico e di una maturità istituzionale faticosamente conquistata, facendo fuoriuscire finalmente i regolamenti dal limbo degli *interna corporis*. Il risultato raggiunto deve essere mantenuto, evitando di utilizzare i regolamenti parlamentari, quali *arcana imperii* o *instrumenta regni*, per modificare surrettiziamente (ma il termine è riduttivo) i caratteri della forma di governo e della forma di stato, come delineati dalla Costituzione rigida.

*I curatori del presente volume colgono l'occasione per ringraziare i dottori Giovanna Perniciaro, Giovanni Piccirilli, Ileana Boccuzzi e Cristina Fasone per l'aiuto prestato sia in occasione del seminario del 12 dicembre 2008, sia nella predisposizione degli atti. Un grazie, di cuore, va a tutti gli autori, che si sono resi disponibili a trasmettere il testo dei loro contributi in tempi rapidi, sì da rendere di un qualche interesse il volume che qui si presenta nonché al Presidente della Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA, prof. Angelo Rinella, per l'ospitalità offerta in occasione del seminario.*



## ALLEGATO 1

### PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO PRESENTATE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

---

#### **Doc. II, n. 1**

Presentato dai deputati VELTRONI ed altri, il 20 maggio 2008

Articolo 14: modifica della disciplina in materia di costituzione di gruppi parlamentari

#### **Doc. II, n. 2**

Presentato dal deputato VOLONTÈ, il 18 giugno 2008

Articoli 5, 14, 48-*bis*: modifica alla disciplina relativa all'elezione dell'Ufficio di Presidenza, alla costituzione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto, alle ritenute sulla diaria per le assenze dalle sedute degli organi della Camera

#### **Doc. II, n. 3**

Presentato dai deputati CICCHITTO ed altri, il 1° luglio 2008

Articoli 14, 15-*ter*, 17, 18, 23, 24, 25-*bis*, 26, 37, 44, 63, 68-*bis*, 69, 79, 85, 85-*bis*, 86, 124-*bis*, 135-*bis*, 144 e 154: norme in materia di costituzione dei gruppi, programmazione dei lavori, organizzazione del procedimento legislativo, Statuto dell'opposizione ed istituzione del Comitato per il controllo sui conti pubblici

#### **Doc. II, n. 4**

Presentato dai deputati ENZO CARRA e PEZZOTTA, il 17 luglio 2008

Articolo 154-*bis*: istituzione della Commissione speciale per il riordino dei settori delle telecomunicazioni e delle tecnologie audiovisive

#### **Doc. II, n. 5**

Presentato dal deputato MADIA, il 21 luglio 2008

Articoli 24, 26, 63, 65, 65-*bis*, 68, 73, 108, 109, 125, 127-*bis*, 129, 137, 145 e 147: modifica della disciplina in materia di stampa e diffusione degli atti parlamentari

#### **Doc. II, n. 6**

Presentato dai deputati MILO ed altri, il 30 luglio 2008

Articolo 14, comma 2: modifica della disciplina in materia di costituzione dei gruppi parlamentari

#### **Doc. II, n. 7**

Presentato dal deputato RIA, il 22 ottobre 2008

Articolo 17-*bis*, comma 2: modifica alla disciplina relativa alle dimissioni dal mandato parlamentare

#### **Doc. II, n. 8**

Presentato dai deputati RIA, PIZZETTI, BRESSA e ZACCARIA, l'11 dicembre 2008

Capo XXII - Articoli 102, 102-*bis*, 103, 104, 105, 106: Disposizioni relative alla Commissione parlamentare per le questioni regionali

**Doc. II, n. 14**

Presentato dai deputati BRESSA, SERENI, LANZILLOTTA, VASSALLO, il 4 febbraio 2009

Proposta di modificazione al regolamento (Articoli 14, 16, 16-*bis*, 23, 24, 25, 26, 39, 40, 69, 72, 77, 79, 81, 85, 86, 87, 92, 96, 96-*bis*, 96-*ter*, 113, 118, 123-*bis*, 124-*bis*, 130, 135-*bis*, 138, 138-*bis*, 143, 144: norme in materia di costituzione dei gruppi parlamentari, Giunta per il Regolamento, Comitato per la legislazione, programmazione dei lavori, organizzazione del procedimento legislativo, prerogative dell'opposizione ed istituzione del Comitato per il controllo sulla spesa pubblica)

## ALLEGATO 2

### PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO PRESENTATE AL SENATO DELLA REPUBBLICA

---

#### **Doc. II, n. 1**

Presentato da Sen. Magda NEGRI (PD), il 6 maggio 2008

Modifiche all'articolo 14 del Regolamento del Senato relative alla costituzione dei gruppi parlamentari

#### **Doc. II, n. 2**

Presentato da Sen. Magda NEGRI (PD), il 6 maggio 2008

Modifiche all'articolo 74 del Regolamento del Senato in materia di iniziativa legislativa popolare

#### **Doc. II, n. 3**

Presentato da Sen. Anna FINOCCHIARO (PD), il 5 giugno 2008

Modificazioni agli articoli 14 e 15 del Regolamento del Senato volte a favorire la tendenziale coincidenza tra gruppi parlamentari e liste elettorali e contro la frammentazione dei Gruppi parlamentari

#### **Doc. II, n. 4**

Presentato da Sen. Stefano CECCANTI (PD), il 10 giugno 2008

Proposta di modificazione del Regolamento "Modificazione dell'articolo 107 del Regolamento del Senato, relativa al computo del voto degli astenuti"

#### **Doc. II, n. 5**

Presentato da Sen. Claudio MICHELONI (PD), il 23 giugno 2008

Introduzione dell'articolo 23-bis, che istituisce la Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero, e modificazioni agli articoli 21, 34, 40 e 125-bis del Regolamento del Senato

#### **Doc. II, n. 6**

Presentato da Sen. Maurizio GASPARRI (PdL), Sen. Gaetano QUAGLIARIELLO (PdL), il 1° luglio 2008

Modifiche degli articoli 14, 19, 43, 48, 53, 55, 56, 57, 63, 100, 102 e 151-bis, abrogazione dell'articolo 54 e introduzione degli articoli 15-bis, 55-bis, 72-bis e 130-bis del Regolamento del Senato

#### **Doc. II, n. 7**

Presentato da Sen. Antonino CARUSO (PdL), il 16 luglio 2008

Modificazioni agli articoli 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 25 e 27, in materia di composizione dell'Ufficio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza e delle relative attribuzioni, di composizione dei gruppi parlamentari e del gruppo misto e del relativo funzionamento, delle Commissioni permanenti e dei relativi Uffici di Presidenza; introduzione degli articoli 15-bis e 19-bis, in materia di organizzazione e funzionamento del gruppo Misto e per la previsione della Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani

#### **Doc. II, n. 8**

Presentato da Sen. Andrea PASTORE (PdL), il 10 settembre 2008

Modifiche al Regolamento del Senato della Repubblica

**Doc. II, n. 9**

Presentato da Sen. Stefano CECCANTI (PD), il 7 ottobre 2008

Modifiche regolamentari per il riconoscimento del Consiglio dell'Opposizione, delle prerogative dell'Opposizione e delle minoranze, per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento

**Doc. II, n. 10**

Presentato da Sen. Donatella PORETTI (PD), l'8 ottobre 2008

Modifiche art. 33 del Regolamento del Senato sulla pubblicità dei lavori delle Commissioni

**Doc. II, n. 11**

Presentato da Sen. Gianpiero D'ALIA (UDC-SVP-Aut), il 9 ottobre 2008

Modifica all'articolo 5 del Regolamento del Senato relativa all'elezione dei senatori Segretari

**Doc. II, n. 12**

Presentato da Sen. Felice BELISARIO (IdV), Sen. Luigi LI GOTTI (IdV), Sen. Francesco PARDI (IdV), il 10 novembre 2008

Modifiche agli articoli 4, 14, 16, 18, 19, 22, 24, 35, 36, 37, 39, 42, 43, 48, 51, 53, 54, 55, 57, 60, 76-bis, 78, 93, 100, 107, 113, 135-ter, 151-bis, 156-bis e 162, nonché introduzione degli articoli 15-bis e 40-bis, ed abrogazione degli articoli 114, 137 e 138 del Regolamento del Senato concernenti l'elezione del Presidente, la costituzione dei gruppi parlamentari, il riconoscimento di maggiori garanzie e prerogative alle opposizioni, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la riduzione delle Commissioni parlamentari permanenti, il potenziamento del lavoro parlamentare in Commissione, la programmazione dei lavori, la razionalizzazione della presentazione degli emendamenti, il nuovo computo degli astenuti, le dimissioni volontarie dei senatori, il potenziamento degli strumenti di sindacato ispettivo e le inchieste parlamentari

**Doc. II, n. 13**

Presentato da Sen. Luigi ZANDA (PD), il 10 dicembre 2008.

Modificazione degli articoli 4, 8, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 27, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 48-bis, 50, 53, 54, 55, 67, 76-bis, 77, 84, 89, 100, 102, 102-bis, 107, 125, 125-bis, 126, 128, 129, 133, 151-bis, 158 e 162 del Regolamento, e introduzione degli articoli 19-bis, 23-bis, 106-bis e 151-bis

**Doc. II, n. 14**

Presentato dal Sen. D'Alia (UDU-SVP-Aut.), il 22 dicembre 2008.

Modifiche al Regolamento del Senato della Repubblica