

Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato

di Nicola Lupo

Per il gruppo Astrid su "I regolamenti parlamentari nella democrazia bipolare"

Roma, 16 gennaio 2007

Versione provvisoria.

1. Premessa metodologica

Da sempre il sistema istituzionale italiano ha trascurato il coordinamento tra i due rami del Parlamento.

L'evoluzione del parlamentarismo italiano è caratterizzata da una disomogeneità nella disciplina giuridica delle due Camere, cui si è cercato di ovviare, di fatto, con la omogeneizzazione degli equilibri interni ai due rami del Parlamento. Ad una carta costituzionale repubblicana che, pur nella perfetta identità di funzioni dei due rami del Parlamento, delineava alcune significative differenze strutturali (in primo luogo riguardo alla durata di Camera e Senato) ha così a lungo risposto una prassi politica volta ad attenuare e a far venir meno queste differenze, in nome della comune derivazione partitica, esaltata dal sistema elettorale proporzionale.

Con il passaggio a sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario, e con il crollo del sistema dei partiti, questa assimilazione politica tra le due Camere ha subito un'evidente battuta di arresto. Solo una serie di fortunate coincidenze ha impedito la presenza di maggioranze opposte tra Camera e Senato. Si è fatto chiaro che con sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario – tra i quali, in definitiva, può farsi rientrare anche quello approvato nel 2005 – un bicameralismo paritario e perfetto finisce per essere difficilmente sostenibile. O, meglio, sostenibile solo a patto di determinare un aggiramento costante delle sedi parlamentari o la "forzatura" sistematica dei relativi processi decisionali.

"A costituzione vigente", quali sono i principali istituti in cui si verificano disarmonie tra i due rami del Parlamento? E quali disarmonie possono essere risolte mediante una revisione dei regolamenti parlamentari, se non addirittura solo mediante un migliore coordinamento tra le prassi in essere presso Camera e Senato?

2. Gli obiettivi: il rapporto fiduciario; l'esercizio collettivo della funzione legislativa; la funzionalità delle assemblee

Le diversità appaiono particolarmente gravi dove attengono al **rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo**. Ai sensi dell'art. 94 Cost., "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere" e, conseguentemente, è sufficiente che il rapporto di fiducia venga meno in uno solo dei due rami del Parlamento perché il Governo sia obbligato a rassegnare le proprie dimissioni. Questo significa che nel vigente quadro costituzionale vi è un vincolo di coerenza tra le procedure del rapporto fiduciario presso la Camera e presso il Senato.

Ancor più esplicitamente, un vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra le due Camere vi è nel **procedimento legislativo**. L'art. 70 Cost., nel momento in cui stabilisce che "la funzione legislativa è esercitata *collettivamente* dalle due Camere", prescrive un esercizio quanto più possibile coordinato della funzione legislativa da parte dei due rami del Parlamento.

Le difformità tra le regole vigenti nei due rami del Parlamento rischiano perciò spesso di incidere in termini negativi sulla **funzionalità del Parlamento**, nel suo insieme, o, talora, di una singola Camera considerata isolatamente. Ma lo scopo primo ed essenziale dei regolamenti parlamentari e, più in generale, delle norme che compongono diritto parlamentare è quello di assicurare il "buon funzionamento" delle rispettive assemblee e dell'istituzione rappresentativa nel suo complesso.

3. Le principali disarmonie esistenti tra Camera e Senato: una rapida rassegna

3.1. Le disarmonie tra le regole vigenti nella Camera e nel Senato riguardano anzitutto l'organizzazione delle due camere, e quindi le regole relative alla **costituzione dei gruppi parlamentari** e alla loro presenza nelle Commissioni permanenti.

In tutti e due i regolamenti vi è la gravissima anomalia del mancato adeguamento delle norme regolamentari sui gruppi alle leggi elettorali tanto del 1993 quanto del 2005. Ad ogni modo, nel regolamento della Camera sono state previste e specificatamente disciplinate, dal 1997, le componenti politiche del gruppo misto: cioè si cerca di far emergere le forze politiche, che non hanno la forza numerica per far gruppo, comprese nel contenitore del gruppo misto. Il regolamento del Senato non conosce, invece, questa scomposizione, sicchè l'assenza delle "componenti politiche" dà luogo a problemi di funzionamento, specie per i meccanismi di sostituzione dei senatori appartenenti al gruppo misto e in particolare dei senatori a vita, con le polemiche assai incresciose di questa legislatura.

Le diverse regole esistenti nelle due Camere relativamente alla **presenza dei gruppi "minori" nelle commissioni permanenti** producono poi conseguenze rilevanti sul tasso di frammentazione dei gruppi parlamentari. Tale, in particolare, la norma, esistente solo al Senato (perché qui un gruppo, in quanto composto da un numero minimo di dieci senatori, può avere un numero di membri inferiore al numero delle Commissioni permanenti), secondo cui "i gruppi composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni sono autorizzati a designare uno stesso senatore in tre Commissioni in modo da essere rappresentati nel maggior numero possibile di Commissioni". Questa norma rappresenta un evidente incentivo a costituire un numero più elevato di gruppi al fine di garantire più favorevoli rapporti di forza in Commissione, in una deplorabile rincorsa tra maggioranza e opposizione.

E' perciò indispensabile una profonda revisione di tali regole, allo scopo di incoraggiare la formazione di gruppi di coalizione, in modo da far venire meno uno dei più forti incentivi alla frammentazione politica. Occorrerebbe poi richiedere meccanismi interni di gestione dei gruppi di tipo democratico (sviluppando quanto ora previsto dall'art. 53, comma 7, r.S.): al limite, al fine di favorire questi processi aggregativi, si potrebbe pensare di dare un limitato riconoscimento alle componenti politiche all'interno non solo del gruppo misto, ma anche dei gruppi maggiori. Accanto a ciò, urge un ripensamento dell'articolazione delle Commissioni permanenti, idoneo a prendere atto della cospicua riduzione competenze legislative statali derivante dal nuovo titolo V Cost. e a identificare, al tempo stesso, opportune e specifiche sedi in cui valorizzare la funzione di controllo parlamentare (da esercitarsi in forme il più possibile *bipartisan*).

In questo quadro va inserita la correzione di una disarmonia particolarmente evidente, quella derivante dall'istituzione, a partire dal 1° gennaio 1998, presso la sola Camera del **Comitato per la legislazione**.

La sua gravità risulta da tre elementi. In primo luogo perché l'organo è coinvolto, talvolta a richiesta, talaltra in forma necessaria, nel procedimento legislativo, cioè nella procedura bicamerale che deve sfociare nello stesso risultato. In secondo luogo, perché è volto a tutelare un valore, quello della qualità della legislazione, che è un valore oggettivo per il quale ambedue i rami del Parlamento sono allo stesso titolo direttamente responsabili. In terzo luogo, perché, per effetto della sua composizione paritaria tra deputati di maggioranza e opposizione, costituisce un interessante tentativo di innovazione istituzionale diretta a ricercare, in una forma di governo maggioritaria, sedi parlamentari estranee alla rigida applicazione del principio di maggioranza.

3.2. Se il Comitato per la legislazione rappresenta una disarmonia recente, assai più risalente è quella che attiene ai diversi criteri seguiti, nei due rami del Parlamento, per il **computo delle astensioni**. La Camera, pur computando gli astenuti come presenti al fine di determinare il numero legale, non li considera come tali nella determinazione della maggioranza per decidere; il Senato, invece, li include a tutti i fini tra i presenti, così attribuendo, di fatto, all'astensione un effetto di ostacolo al raggiungimento del *quorum* (da ciò, con qualche semplificazione, si giunge a dire che l'astensione al Senato equivale al voto contrario). Su tale disarmonia si è pronunciata, nel 1984 (sentenza n. 78), persino la Corte costituzionale, la quale, però, ha evitato di scioglierla, sostenendo che tutte e due le diverse interpretazioni dell'art. 64 Cost. erano ammissibili e che nell'autonomia normativa spettante a ciascuna Camera rientrasse anche la potestà di interpretare diversamente le previsioni costituzionali...

Va poi segnalato il diverso uso delle **modalità di verifica del numero legale** che si registra alla Camera e al Senato, nelle Commissioni e in Assemblea. In Commissione, al Senato vige – comprensibilmente, data l'esiguità dei componenti di ciascuna Commissione – una disciplina più rigorosa: prima di procedere a votazioni si verifica d'ufficio la presenza del numero legale (pari, di norma, ad un terzo dei componenti). Alla Camera, al contrario, il numero legale (di regola pari ad un quarto dei componenti) è pressochè sempre presunto, salvo che nella sede legislativa e quando si tratti di procedere a votazioni segrete (dunque, essenzialmente in caso di parere su proposte di nomina), procedure per le quali il numero legale sale alla metà più uno dei componenti.

In Assemblea, pur in presenza di discipline regolamentari pressochè coincidenti, le prassi applicative si sono diversificate in modo sensibilissimo. Alla Camera la verifica del numero legale viene chiesta sistematicamente, ma una volta per tutte, all'inizio di tutte le sedute in cui sono previste votazioni, nello stesso momento in cui 20 deputati (o uno o più capigruppo di pari consistenza numerica) chiedono lo svolgimento di votazioni nominali mediante procedimento elettronico (nella XIV legislatura, ad esempio, si sono effettuati con tale modalità ben 26.330 voti, e si sono registrati solo 59 casi di mancanza del numero legale).

Al Senato, invece, la verifica del numero legale va chiesta, da parte di 12 senatori presenti in aula, anteriormente ad ogni votazione, e, prima di ciò occorre accertare che la richiesta sia "appoggiata", constatando cioè l'effettiva presenza di tali senatori. Questo fa sì che la verifica del numero legale sia a tutt'oggi al Senato uno dei principali strumenti ostruzionistici in mano all'opposizione, se non altro in quanto è sostanzialmente in grado di raddoppiare i tempi delle operazioni materiali di voto.

Tanto la diversità nel computo delle astensioni quanto quella sulle modalità di verifica del numero legale appaiono poco giustificabili, specie in legislature caratterizzate da uno scarto limitato in termini di seggi tra maggioranza e opposizione: per ambedue le questioni, sembra che le soluzioni seguite dalla Camera siano quelle più funzionali.

3.3. Disarmonie vi sono anche nei singoli procedimenti parlamentari di decisione. A partire da quello che comunemente è definito come il "procedimento dei procedimenti", ossia la **programmazione dei lavori**. In proposito, si riscontrano praticamente da sempre regole e prassi sensibilmente diverse tra Camera e Senato.

Dal 1971 (anno della grande riforma regolamentare) ad oggi si è verificata una curiosa inversione delle parti tra i due rami del Parlamento quanto al cruciale profilo dei rispettivi ruoli di presidente e assemblea. Se nel 1971 il ruolo del Presidente del Senato era decisamente maggiore del suo "dirimpettaio", oggi accade esattamente il contrario. Il calendario dei lavori predisposto dal Presidente del Senato ed approvato a maggioranza da parte della Conferenza dei capigruppo può essere infatti sottoposto alla votazione di eventuali modifiche da parte dell'Assemblea; il Presidente della Camera, invece, semprechè non si registri l'accordo unanime nella Conferenza dei capigruppo, è in grado di assumere la decisione definitiva su programma e calendario, in conformità ad una serie di vincoli posti dalla disciplina regolamentare.

Macroscopica risulta, inoltre, la disarmonia relativa all'applicazione del **contingentamento dei tempi all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge**, che avviene regolarmente al Senato, mentre è vietato alla Camera. Si tratta di una disarmonia che appare particolarmente grave in quanto riguarda un procedimento legislativo, e per di più un procedimento legislativo che per Costituzione è tenuto a concludersi nel termine di 60 giorni, pena la decadenza *ex tunc* del decreto-legge. L'opzione seguita dalla Camera, che indubbiamente stride con la *ratio* dell'art. 77 Cost. e con i tempi che caratterizzano tutto il procedimento di conversione, sembra essersi fin qui rivelata come uno dei pochi "freni" rispetto all'indiscriminato ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza. "Virtù" di assai arduo bilanciamento con le necessità di un Paese di difficile governabilità ...

Le disarmonie evidenziate rispondono, dunque, a nodi non sciolti, ma decisivi, relativi al ruolo dei presidenti di assemblea nella programmazione dei lavori e al peso dei decreti-legge nell'attività legislativa: sta di fatto che una programmazione assunta "a colpi di maggioranza" e senza correttivi a favore dell'opposizione – come potenzialmente può accadere in Senato – stride con il senso comune e con la funzione *super partes* propria (almeno all'interno delle

camere) del presidente di assemblea; così come il mancato contingentamento nell'esame dei decreti-legge, alla Camera, origina un vero e proprio paradosso costituzionale.

3.4. Nel procedimento legislativo, la disciplina della fondamentale istruttoria legislativa nelle Commissioni parlamentari è affidata nell'un ramo e nell'altro ai principi contenuti nelle circolari parallele adottate dai Presidenti delle due Camere il 10 gennaio 1997 (che però solo alla Camera sono state trasfuse in norme regolamentari).

In entrambi i rami del Parlamento siamo di fronte ad un sostanziale fallimento dell'istruttoria, soprattutto per la esagerata **prevalenza della programmazione di Assemblea su quella delle Commissioni**. Alla Camera, si può inserire un progetto di legge nel calendario dell'Assemblea anche se non è stato completato l'esame degli articoli (e degli emendamenti) in Commissione. In tal caso viene posto in votazione direttamente il mandato al relatore a riferire in Assemblea (sul testo come modificato in base agli emendamenti fino ad allora approvati in Commissione), in applicazione di un principio di economia procedurale. Al Senato, invece, la Commissione non conclude neppure formalmente l'esame in sede referente e – in questi casi, che si verificano ormai con una notevole frequenza – si va perciò in aula, come si dice in gergo, "senza relatore" (e nel testo originario del progetto, annullando così tutto il lavoro istruttorio).

Le disarmonie si accrescono nella fase della **votazione degli emendamenti**. Alla Camera si è superato il tradizionale "diritto" del parlamentare a veder posto in votazione ogni emendamento, che è invece saldamente vigente al Senato. La presidenza della Camera, infatti, in modo sistematico e anche a prescindere dall'effettiva esistenza di intenti ostruzionistici, tende a richiedere ai gruppi di "segnalare" un numero di emendamenti determinato sulla base degli articoli di cui si compone il progetto di legge. Su ciascun articolo ogni gruppo parlamentare può far votare un numero di articoli pari ad un decimo dei componenti del gruppo. Ad esempio, su un progetto di legge composto da 20 articoli, un gruppo piccolo, con 20 deputati, potrà presentare 40 emendamenti; un gruppo più grande, composto in ipotesi da 150 deputati, potrà presentarne 300 (essendosi così involontariamente introdotto un ulteriore incentivo alla formulazione dei testi in "maxiarticoli").

Di notevole peso appare poi la diversità delle linee seguite dalle due Camere relativamente alla valutazione presidenziale **sull'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge**, molto più severa alla Camera, decisamente più blanda al Senato. E' una diversità che discende da letture opposte del rapporto tra decreto-legge e legge di conversione e che in parte deriva anche da difformità delle disposizioni contenute nei due regolamenti.

La Camera prevede uno "scrutinio stretto" sugli emendamenti riferiti ai disegni di legge di conversione, dovendo essere dichiarati inammissibili quelli "che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge". Il regolamento del Senato non differenzia tale valutazione da quella che si ha sugli emendamenti riferiti agli ordinari progetti di legge, così non ponendo alcun freno al fenomeno dei decreti-legge, e delle leggi di conversione, "omnibus".

3.5. La disarmonia che oggi riveste un maggiore rilievo sul piano del sistema politico-istituzionale è quella che attiene alla disciplina della **questione di fiducia**. Vi è una sensibile – e grave – diversità quanto all'ambito di applicazione (che è più limitato alla Camera e assai ampio al Senato, ove non è esclusa neppure sul voto finale dei progetti di legge).

Ma, soprattutto, la diversità riguarda la pratica ormai famosa dei maxi-emendamenti, su cui il Governo pone la fiducia. Alla Camera non viene intaccato il potere del Presidente di assemblea di valutare, in forma preventiva, l'ammissibilità di quel testo, finendo così per renderlo un potere di veto unico e senza appello. Al Senato, invece, nel corso della XIV legislatura il Presidente ha ripetutamente affermato che la posizione della questione di fiducia rende inoperante tale potere presidenziale e, più in generale, "prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo". E' invalsa però, in ultimo, la prassi di inviare il testo alla Commissione bilancio affinché questa esprima le sue "valutazioni": con possibilità per il Governo di riproporre la questione di fiducia su un testo "corretto" secondo le valutazioni della Commissione bilancio.

In entrambi i rami del Parlamento, peraltro, la posizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti origina uno sconvolgimento delle regole e delle garanzie previste a livello costituzionale e dei regolamenti parlamentari relativamente al corretto svolgimento del procedimento legislativo: occorre perciò porre prontamente rimedio a tale prassi, forse giustificata in un'epoca in cui il Parlamento era pressoché privo di efficaci vincoli temporali, ma che rappresenta ormai solo una comoda scorciatoia utile al Governo ed alla sua maggioranza ad evitare un autentico confronto parlamentare.

Infine, anche attraverso gli istituti introdotti assai di recente, ed incidenti sulla quotidianità del rapporto fiduciario, si sono originate ulteriori disarmonie.

Basti, in particolare, richiamare il c.d. "**Premier question time**" della Camera, che non ha corrispondenza nell'altro ramo del Parlamento: anche se la prassi di inottemperanza instaurata dal governo Berlusconi, nonostante i ripetuti (ma vani) richiami del Presidente della Camera, ha di fatto uguagliato la situazione nei due rami, azzerando la effettività della procedura alla Camera

Sono proprio istituti come questo, in definitiva, a dare la misura dell'effettiva forza politica e del valore giuridico delle norme contenute nei regolamenti parlamentari: se tali atti normativi si rivelano privi di ogni capacità di vincolare il Governo ad assumere i comportamenti che essi stessi prescrivono, allora non ha nessun senso affidare loro la definizione di una parte rilevante dello statuto dell'opposizione. E' in questa ottica che si può immaginare, a corredo delle garanzie di rispetto della legalità spettanti alle opposizioni, che le forme di sindacato svolte dalla Corte costituzionale con riferimento al "cattivo uso" dei poteri parlamentari si estendano anche a materie diverse dall'insindacabilità, per coinvolgere anche gli altri procedimenti che si svolgono nelle aule parlamentari.

Indicazioni bibliografiche

Una trattazione approfondita delle regole attualmente vigenti alla Camera e al Senato è in A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Bologna, Il mulino, 2003 e in T. Martines-G. Silvestri-C. De Caro-V. Lippolis-R. Moretti, *Diritto parlamentare*, II ed., Milano, Giuffrè, 2005.

Per una analisi critica delle prassi delle ultime due legislature cfr. *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*. Atti del seminario di studio svoltosi a Roma il 17 marzo 2006, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, in corso di pubblicazione (Roma, Luiss University Press, 2007) e *Il Parlamento nel maggioritario. I rapporti politico-istituzionali attraverso i protagonisti: Presidenti, gruppi, maggioranza, opposizioni*, a cura di E. Rossi, in corso di pubblicazione (Padova, Cedam, 2007).

Sulle diverse letture possibili del nostro sistema bicamerale cfr. G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II (artt. 55-100), a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, pp. 1099 s. Un quadro aggiornato del procedimento legislativo è offerto da R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, Jovene, 2006. Sulle procedure del rapporto fiduciario cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.