

Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari

DI FRANCESCA ROSA

Sommario: 1. Premessa – 2. La costituzione dei gruppi parlamentari – 3. Il Governo in Parlamento – 4. Lo statuto dell'opposizione – 4.1 L'elezione del capo dell'opposizione e la nomina del governo-ombra – 4.2 Le prerogative del capo dell'opposizione e del governo-ombra – 5. Gli organi a composizione paritetica – 6. Conclusioni.

1. Premessa

L'avvio della XVI legislatura è stato contrassegnato dalla presentazione di cinque proposte di modifica delle norme regolamentari sulla costituzione dei gruppi, il cui tratto comune è il duplice intento di garantire la corrispondenza tra gruppi e formazioni politiche che abbiano partecipato alle elezioni e di limitare la formazione di gruppi privi dei requisiti previsti dalle norme regolamentari¹. In tale contesto, ma in una più ampia prospettiva, si colloca la presentazione da parte di esponenti di spicco della maggioranza parlamentare di centro-destra di due proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato². Sottesa alle iniziative è l'idea che le regole parlamentari vigenti non siano adeguate alla dinamica bipolare innescata dalla legge elettorale prevalentemente maggioritaria del 1993 e confermata dalla riforma approvata nel 2005, soprattutto alla luce degli esiti politici e parlamentari delle ultime elezioni politiche. In questo quadro il Governo non disporrebbe di efficaci strumenti per attuare “in Parlamento” il programma in forza del quale ha conquistato il consenso degli elettori e non avrebbe come interlocutore privilegiato la più grande minoranza parlamentare, che dovrebbe essere chiamata a svolgere un ruolo istituzionale in ragione della probabilità che ha di divenire maggioranza nel prossimo futuro. A fronte di tali premesse si propone di modificare in parallelo i regolamenti delle due Camere³, al fine di – come recitano le

1 In proposito si vedano, alla Camera dei deputati, i 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. Nella seduta del 21 maggio 2008 la giunta per il regolamento della Camera ha discusso l'opportunità di avviare il dibattito sulle riforme regolamentari partendo da proposte puntuali ma condivise ovvero organiche ma politicamente contrastate. Il Presidente Fini ha concluso la seduta affermando che i due metodi non si escludono e invitando i gruppi a presentare quanto prima le proprie iniziative a riguardo. Sul tema della formazione dei gruppi parlamentari già nella scorsa legislatura si era registrata la convergenza di alcune forze politiche. Cfr. i docc. II presentati alla Camera dei deputati il 27 settembre 2007 dagli onorevoli Franceschini ed altri (n. 8) e Foti e altri (n. 9), su cui cfr. S. Curreri, “Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà”, in www.forumcostituzionale.it.

2 Si tratta dei docc. II n. 3 presentato alla Camera dei deputati dall'onorevole Cicchitto ed altri, e n. 6 presentato al Senato della Repubblica dal senatore Gasparri ed altri il 1° luglio 2008.

3 Il tentativo di procedere parallelamente nella riforma delle norme regolamentari di Camera e Senato è apprezzabile, poiché, pur nell'indipendenza dei due procedimenti di modifica, emerge il tentativo di non incrementare le asimmetrie già esistenti tra le due Camere. In proposito cfr. N. Lupo, “Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato”, in F. Bassanini A. Manzella (a cura di), *Per far*

relazioni introduttive “gemelle” – impedire la frammentazione parlamentare, rafforzare la posizione del Governo in Parlamento e introdurre lo statuto dell’opposizione.

2. La costituzione dei gruppi parlamentari

Per quanto concerne la formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera, si registra un innalzamento dei requisiti necessari e la drastica riduzione delle ipotesi in cui è possibile creare gruppi autorizzati.

Relativamente alla costituzione dei gruppi, si abbandona la tradizionale indifferenza per la matrice politica, affiancando al già previsto requisito numerico (che viene mantenuto nella misura di venti deputati e dieci senatori⁴) quello qualitativo del rappresentare una formazione politica (partito o movimento, anche risultante dalla coalizione di più partiti) che abbia partecipato con proprie liste di candidati alle elezioni riuscendo a conquistare seggi. Il “fatto coalizionale”, oramai proprio della vita politica italiana e giuridicamente rilevante in virtù di quanto prevede la legge elettorale n. 270 del 2005, è recepito nella previsione secondo cui quando più partiti o movimenti abbiano presentato liste comuni sotto il medesimo contrassegno possono formare un unico gruppo. L’intersezione del criterio numerico con quello qualitativo lascia immaginare che l’ipotesi più probabile sia quella della costituzione di gruppi di almeno venti deputati o dieci senatori eletti sotto il medesimo contrassegno, nondimeno la lettera della norma non esclude che una formazione politica che abbia conquistato seggi senza raggiungere quelle soglie⁵, e che riesca ad aggregare parlamentari eletti sotto altri contrassegni, possa formare un gruppo, magari prendendo in “prestito” iscritti da formazioni politiche più numerose, che favoriscono in tal modo la formazione di un gruppo alleato. Per tale ragione si potrebbe riflettere sull’opportunità di prevedere che ai fini della formazione di un gruppo sia necessario che un numero minimo di iscritti sia eletto con il medesimo contrassegno, ferma restando la possibilità per altri di aderirvi senza dover rispondere a tale obbligo⁶. L’ancoraggio dei gruppi all’esito della competizione elettorale, inoltre, non sembra impedire la creazione di gruppi parlamentari nel corso della legislatura. Ad esempio, visto che la costituzione di un gruppo di coalizione è una possibilità, può verificarsi il caso in cui i partiti che optino per questa ipotesi decidano in un secondo momento di sciogliersi dando vita a gruppi parlamentari diversi e corrispondenti ai partiti che ne facevano parte; allo stesso modo gruppi parlamentari distinti, corrispondenti a partiti alleati nel corso della competizione elettorale, potrebbero riunirsi in un unico gruppo nel corso della legislatura.

La possibilità di costituire gruppi in deroga è ammessa qualora ricorrano quattro stringenti condizioni: a) la scadenza di un termine piuttosto ampio (24 mesi), b) un requisito numerico più elevato di quello ordinariamente previsto (trenta deputati e quindici senatori), c) la pregressa appartenenza al medesimo gruppo dei parlamentari interessati, d) rappresentare un partito politico organizzato nel Paese (“in forza di

funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 53 e ss.

4 Cfr. artt. 14,1 r.C e 14,4 r.S. N. Lupo rileva che le soglie numeriche sono rimaste inalterate alla Camera dal 1920 (quando la composizione plenaria contava 508 membri) e al Senato dal 1948, cfr. la rubrica *Interna corporis* sul numero 2 del 2008 della rivista telematica www.osservatoriosullefonti.it.

5 Le disposizioni prevedono il collegamento tra gruppi e formazioni politiche che, avendo presentato liste di candidati, abbiano conseguito l’elezione di deputati o senatori, senza precisare un numero minimo di eletti.

6 Cfr. *infra* la nota n. 15 sulla proposta Finocchiaro.

elementi certi e inequivoci” prevede la sola proposta di modifica del regolamento della Camera). La *ratio* della norma sembra essere quella di consentire che eventuali scissioni partitiche maturate nel corso della legislatura (si ricordi il termine di almeno 24 mesi dall'inizio della stessa) abbiano un riflesso parlamentare quando riguardino ampie porzioni della formazione politica interessata (tanto che il requisito numerico è superiore a quello ordinariamente previsto)⁷. La previsione pare sollecitata dai mutamenti intercorsi nel quadro politico attuale in seguito alla nascita di due grandi partiti che, in prossimità delle ultime elezioni, superando lo stadio coalizionale, hanno aggregato la più parte delle formazioni politiche di centro-sinistra e di centro-destra⁸. Si segnala che, a differenza delle prime tre condizioni, la quarta apre la strada alla definizione da parte degli Uffici di presidenza di cosa sia un partito organizzato nel Paese, definizione che – in particolare nel corso della XV legislatura alla Camera⁹ – è stata delineata in modo tale da cagionare il proliferare di gruppi autorizzati. Se è vero che tale condizione si affiancherebbe ad altre di carattere “più oggettivo”, non sembrano doversi sottovalutare le potenzialità espansive insite nell'espressione utilizzata, soprattutto alla luce dei suddetti precedenti.

Simmetriche sono le previsioni relative alla formazione delle componenti politiche del gruppo misto alla Camera dei deputati¹⁰: il requisito numerico (mantenuto sulla soglia di dieci deputati) è affiancato a quello qualitativo secondo cui i deputati devono rappresentare un partito o un movimento politico, la cui esistenza alla data di svolgimento delle elezioni risulti in forza di elementi certi e inequivoci, che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati. A differenza di quanto rilevato per i gruppi, la formulazione lascerebbe pensare che in questo caso i dieci deputati debbano essere necessariamente eletti sotto il medesimo contrassegno¹¹. La

7 Utilizza l'espressione di norma salva-scissionisti 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).

8 Una possibilità di questo tipo era prevista anche nella proposta illustrata di fronte alla Giunta per il regolamento l'11 gennaio 2000 dall'allora Presidente della Camera dei deputati Luciano Violante, il quale proponeva di vietare la formazione di gruppi parlamentari in corso di legislatura fatta eccezione per il caso in cui essi derivassero dalla mutata configurazione di gruppi esistenti, dalla fusione di gruppi e/o componenti politiche che avessero partecipato alla competizione elettorale nel medesimo schieramento, di dimissioni contestuali da un gruppo di 30 deputati.

9 Cfr. *infra* nota n. 12.

10 Tale possibilità è stata introdotta dalla novella regolamentare del 1997 per fronteggiare i problemi organizzativi e procedurali derivanti dall'ampiezza numerica raggiunta nella XIII legislatura dal gruppo misto, anche in conseguenza della decisione di non consentire la formazione di gruppi autorizzati (su cui cfr. *infra* la nota 12). Sul punto cfr. P. Caretti, “I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII legislatura” in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, pp. 53 e ss.; S. Curreri, “I gruppi parlamentari nella XIII legislatura”, in *Rassegna parlamentare*, 1999, pp. 273 e ss.; V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.

Al Senato le componenti politiche del gruppo misto sono contemplate dal solo art. 156-bis r.S. che disciplina le interpellanze con procedimento abbreviato, ma la Giunta per il regolamento, in un parere del 30 marzo 2004, ha stabilito che la suddetta previsione non è estensibile ad altre ipotesi. La proposta in esame conferma questo orientamento.

11 In questo caso, infatti, la proposta lega la rappresentanza della formazione politica ai deputati e non alla componente politica.

formazione di una componente politica con meno di dieci deputati, ma con almeno tre iscritti, è ammessa solo per i deputati appartenenti alle minoranze linguistiche tutelate dalla costituzione e riconosciute dalla legge, che siano stati eletti nell'ambito o in collegamento con liste che siano espressione di tali minoranze nelle aree del Paese ove esse sono tutelate. Quindici deputati già appartenenti ad un altro gruppo parlamentare, dopo 24 mesi dall'inizio della legislatura, possono chiedere la formazione di una componente politica che rappresenti (sempre in forza di elementi certi e inequivoci) un partito o un movimento organizzato nel Paese.

Nel complesso si tratta di proposte condivisibili, che intendono adeguare le norme sulla costituzione dei gruppi alla legislazione elettorale vigente e, soprattutto, collegare la creazione dei gruppi parlamentari al risultato elettorale, stabilendo una corrispondenza con le formazioni politiche che abbiano partecipato con successo alle elezioni. La necessità di tale riforma non si radica solo nelle superate previsioni dei regolamenti parlamentari riferite alla legislazione elettorale precedente al 1993, ma soprattutto nella deleteria “polverizzazione” dei gruppi parlamentari successiva a quella data¹², che ha determinato un'azione frenante della dinamica bipolare tendenzialmente operante a livello politico¹³. È peraltro rintracciabile una coerenza nella decisione di irrigidire i requisiti necessari per la formazione dei gruppi, di escludere quasi del tutto la costituzione di gruppi privi di tali requisiti e di mantenere, alla Camera, la possibilità di formare componenti politiche all'interno del gruppo misto, laddove la prassi più recente aveva prodotto effetti perversi nell'affiancare a una molteplicità di gruppi autorizzati le

12 L'art. 14,2 r.C. riguardante la costituzione dei gruppi parlamentari con meno di venti iscritti si riferisce ancora oggi alla legislazione elettorale proporzionale precedente al 1993, tanto che nella XII e nella XIII legislatura il Consiglio di presidenza ha respinto le richieste di autorizzazione presentate (cfr. la seduta del 3 febbraio 1999 della Giunta per il regolamento, che ha affermato l'inapplicabilità della disposizione citata in ragione dell'entrata in vigore di una nuova legge elettorale). L'orientamento è però mutato nelle legislature successive, quando sono stati autorizzati prima il gruppo di Rifondazione comunista (XIV legislatura), poi i gruppi Comunisti italiani, Democrazia cristiana per le autonomie-nuovo PSI, Popolari-Udeur, Verdi, Socialisti e radicali (XV legislatura). Il primo in ragione di una serie di condizioni (richiesta presentata all'inizio della legislatura da parte di esponenti di una forza politica che aveva presentato propri candidati in tutte le circoscrizioni elettorali e superato la soglia del 4% dei voti validi), che non sono invece rinvenibili per i secondi, i quali hanno beneficiato di una diversa interpretazione dei criteri ex art. 14,2 r.C. In proposito cfr. il resoconto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati del 16 maggio 2006, dove le opinioni favorevoli e contrarie all'autorizzazione ricalcano le divisioni tra maggioranza e opposizione. Il primo orientamento della Camera è stato invece mantenuto al Senato, dove la Giunta per il Regolamento ha affermato che la possibilità di costituire gruppi con meno di dieci iscritti ai sensi dell'art. 14,5 r.S. presuppone requisiti tipici della legge elettorale proporzionale che, non potendo più essere applicati, impediscono la formazione di gruppi autorizzati (cfr. sempre la seduta della giunta per il regolamento del 30 marzo 2004). Tuttavia nel corso della XV legislatura, complice l'esigua differenza di seggi tra maggioranza e minoranza, al Senato si è assistito al proliferare dei gruppi (prima di maggioranza poi di minoranza) necessari a mantenere l'equilibrio delle forze in campo all'interno delle commissioni. Su queste vicende si soffermano S. Curreri, “I gruppi parlamentari nella XV legislatura”, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 548 e ss. e R. Di Cesare, “Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi “autorizzati” e la comparsa dei gruppi “di coalizione””, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 79 e ss.

13 Nella consapevolezza che “rafforzare il bipolarismo e rafforzare il “gruppopcentrismo” sono azioni incompatibili”, come afferma R. Bin, “La disciplina dei gruppi parlamentari”, in AA.VV., *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del convegno organizzato a Firenze dall'Associazione italiana dei costituzionalisti nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000*, Cedam, Padova, 2001, p. 98.

componenti politiche del gruppo misto.

Le previsioni esaminate si muovono a mio sommesso avviso nell'alveo del libero mandato di cui all'art. 67 cost., visto che i parlamentari sono liberi di aderire ai (e di dimettersi dai) gruppi presenti all'interno di ciascuna Camera, potendo decidere di iscriversi ad un gruppo diverso da quello che rappresenta il partito nelle cui file sono stati eletti, potendo cambiare gruppo in corso di legislatura ed avendo sempre aperta l'opzione del gruppo misto, che alla Camera continuerebbe ad articolarsi in componenti politiche¹⁴. Al contempo si tratta di previsioni coerenti con la *ratio* dell'articolazione "gruppo parlamentare", che risponde ad un'esigenza organizzativa dei lavori delle Camere, pesantemente inficiata nel momento in cui si cede il passo alla loro moltiplicazione. Da ultimo si rileva che anche le altre proposte di modifica dei regolamenti parlamentari relative alle norme sulla formazione dei gruppi si muovono tendenzialmente nella stessa direzione, il che lascia presumere che almeno la modifica di questa parte dei regolamenti possa raccogliere, sempre che lo si ritenga auspicabile, un largo consenso all'interno delle due Assemblee¹⁵.

14 Il fenomeno della mobilità parlamentare ha sollecitato la riflessione della dottrina sulla tensione esistente tra rappresentanza nazionale, divieto di mandato imperativo e rapporto del parlamentare con gli elettori, in merito alla quale sono emersi due diversi punti di vista: da un lato, chi ritiene che ai sensi dell'art. 67 cost. sia illegittima ogni norma che vincoli il rapporto rappresentativo; dall'altro chi reputa che il combinato disposto degli artt. 1, 48, 49 e 67 cost. ammetta più stringenti limitazioni dell'autonomia di cui godono i parlamentari in ordine all'iscrizione ai gruppi parlamentari e alla mobilità tra i gruppi. Per la prima opinione cfr. N. Zanon, "Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato", in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 137 e ss. e Id., "La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare", in L. Violante e F. Piazza (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali, vol. 17, Einaudi, Torino, 2001, pp. 682 e ss.; per la seconda cfr. A. Mannino, "L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo", in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 135 e ss.; S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze University Press, Firenze, 2004; A. Ciancio, *I gruppi parlamentari. Studi intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008. Entrambi i punti di vista sono illustrati nel volume di N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno tenutosi a Milano nei giorni 16 e 17 marzo 2000*, Milano, Giuffrè, 2001.

15 Nelle proposte presentate da esponenti di altri gruppi non vi sono norme che ipotizzino espressamente la "secessione" da un gruppo già esistente. Il doc. II n. 2 (Volontè) della Camera prevede che il gruppo rappresenti un partito o un movimento politico che abbia presentato liste di candidati o candidature secondo la legge elettorale vigente, mentre non ammette i gruppi autorizzati. Il doc. II n. 6 (Milo ed altri), sempre alla Camera, contempla la possibilità per l'Ufficio di Presidenza di autorizzare gruppi con meno di venti iscritti quando essi rappresentino un partito o un movimento politico organizzato nel Paese, che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno un terzo delle circoscrizioni elettorali, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi. Le proposte Negri (doc. II n. 1) e Finocchiaro (doc. II n. 3) del Senato prevedono che nel corso della legislatura possano costituirsi nuovi gruppi solo dalla fusione di gruppi già esistenti, mentre le iniziative Veltroni (doc. II n. 1) alla Camera e Finocchiaro (doc. II n. 3) al Senato prevedono che l'ufficio di presidenza dichiari lo scioglimento dei gruppi che perdono i requisiti necessari per la formazione. La sola proposta Finocchiaro (doc. II n. 3), infine, prevede norme anti-transfughismo, sancendo che i senatori che aderiscono ad un gruppo non corrispondente alla lista in cui sono stati eletti non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la sua costituzione e per il suo mantenimento.

Esamina le proposte presentate nel corso dell'attuale legislatura in vista di un possibile accordo fra le forze politiche S. Curreri, "Le riforme regolamentari possibili" (13 ottobre 2008), in www.forumcostituzionale.it.

3. Il Governo in Parlamento

Al fine di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, si interviene sul fronte della programmazione dei lavori e del procedimento legislativo. Relativamente alla prima¹⁶, è previsto che programma e calendario siano predisposti sulla base delle indicazioni del Governo, del capo dell'opposizione e dei gruppi. Il programma contiene prioritariamente – cioè per i due terzi¹⁷ – gli argomenti indicati dal Governo, mentre il restante terzo è riservato alle proposte dei gruppi parlamentari, di cui una metà agli argomenti indicati dal capo dell'opposizione e l'altra a quelli proposti dai gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica e secondo un criterio di rotazione. Il calendario è redatto sulla base dei medesimi criteri, con la precisazione che gli argomenti scelti dal capo dell'opposizione e dagli altri gruppi di opposizione sono svolti nell'ambito di due sedute mensili della durata di mezza giornata.

Al Senato il Presidente predispone programma e calendario e la conferenza approva il programma. La definizione del calendario solleva un problema interpretativo, poiché la proposta prevede che il calendario, stilato secondo i criteri enunciati, sia comunicato all'Assemblea e quindi pubblicato e distribuito, d'altro canto non è espressamente prevista l'abrogazione dell'art. 55,3 r.S.¹⁸. Quest'ultima disposizione sarebbe da ritenere implicitamente abrogata dalla prima, nondimeno sarebbe preferibile inserire un'abrogazione espressa. Si ricorda, infine, che la proposta in esame non incide sul contingentamento (art. 55,5 r.S.) deciso a maggioranza semplice dalla conferenza¹⁹.

Alla Camera la conferenza predispone il programma e il Presidente si occupa del contingentamento dei tempi, che viene esteso anche ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, a quelli costituzionali e a quelli vertenti su materie per le quali è possibile domandare il voto segreto²⁰. Anche in questo caso non è chiaro chi decida in

16 Si ricorda che alla Camera i criteri e le modalità di deliberazione della programmazione in Aula hanno una diretta conseguenza sulla programmazione in commissione, ove la predisposizione di programma e calendario avviene secondo le modalità e le procedure previste per l'Assemblea (art. 25 r.C.); viceversa al Senato è previsto che gli uffici di presidenza integrati dei rappresentanti dei gruppi predispongono il programma e il calendario (art. 29,2 r.S.).

17 Si tratta di una deduzione derivante dalla constatazione che l'unico “paletto” fissato in ordine alla composizione di programma e calendario è la riserva di un terzo del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi.

18 La proposta prevede la sola sostituzione dei commi 1 e 2 dell'art. 55 r.S. L'art. 55,3 r.S. prevede che il calendario adottato all'unanimità dalla conferenza ha carattere definitivo e viene comunicato all'Assemblea; in caso contrario sulle proposte di modifica decide l'Assemblea con votazione per alzata di mano.

19 Così A. Manzella, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, III ed., p. 155 e C. De Caro, “L'organizzazione dei lavori e dei tempi”, in T. Martines G. Silvestri C. De Caro V. Lippolis R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 151.

20 Ai sensi del regolamento vigente, per i disegni di legge costituzionali e per quelli riguardanti materie per cui è possibile chiedere il voto segreto, il contingentamento si applica solo su deliberazione unanime della conferenza dei presidenti di gruppo ovvero quando il progetto di legge è iscritto a un calendario successivo perché la discussione non si è conclusa (art. 24,12 r.C.). L'applicazione del contingentamento è altresì esclusa per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 154,1 r.C.), ai sensi di una previsione transitoria che postulava la progressiva riduzione del numero degli atti adottati ai sensi dell'art. 77 cost. una volta che fosse entrata a regime la disciplina della programmazione dei lavori introdotta dalla novella regolamentare del 1997. Si tratta di disposizioni che hanno sollevato differenti problemi in sede di applicazione. Quanto alla prima, si registra la

ordine al calendario, visto che, ai sensi della proposta esaminata, il Presidente convoca la conferenza per definire le modalità e i tempi di applicazione del programma e riserva un terzo del tempo disponibile agli argomenti indicati dai gruppi.

In entrambe le iniziative è superato il principio per cui gli strumenti della programmazione sono deliberati dalla conferenza, almeno in prima battuta, sulla base di un ampio accordo tra maggioranza e minoranze²¹. Nulla essendo previsto in ordine alla deliberazione del collegio, si ritiene di dover applicare il principio della maggioranza semplice, che pure presenta delle criticità per un organo dalla composizione “anomala”, che non risponde né al criterio della proporzionalità dei gruppi né a quello della pariteticità fra maggioranza e minoranza, sollevando il problema del peso del voto di ogni membro. La programmazione dei lavori continua a ruotare intorno al binomio conferenza-Presidente, entro cui tuttavia continua a prevalere il secondo, sia in ragione del ruolo di coordinamento del processo decisionale che è chiamato ad esercitare, sia in virtù della tutela che deve offrire alle minoranze parlamentari. Non è chiaro, inoltre, se nella quota di tempo riservata ai gruppi debbano essere comprese anche le indicazioni dei gruppi di maggioranza: la lettera delle due proposte si muove in questa direzione, facendo riferimento, da un lato, alle indicazioni del Governo, dall'altro, a quelle dei gruppi indifferentemente intesi (cioè di maggioranza e di minoranza); nondimeno alla base di entrambe le iniziative è rintracciabile una considerazione unitaria del *continuum* governo-maggioranza parlamentare che non sembra contemplare una dissociazione tra le proposte del Governo e quelle dei gruppi parlamentari che lo sostengono, tanto che le stesse relazioni introduttive si riferiscono a una quota prevalente di tempo riservata al Governo e a una quota residuale a disposizione dell'opposizione e degli altri gruppi di

tendenza della maggioranza a iscrivere un progetto di legge al termine del calendario, così che la sua (prevedibile) mancata discussione implichi l'applicazione del contingentamento nel calendario successivo (cfr. G. Castaldi, “Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati”, in *Rassegna parlamentare*, 2005, pp. 911 e ss.); relativamente alla seconda si nota il mancato rientro nell'alveo della normalità costituzionale della decretazione d'urgenza (su cui cfr. per tutti A. Simoncini, “Dieci anni di decretazione d'urgenza” in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 122 e ss.).

- 21 Attualmente al Senato il programma è deliberato all'unanimità dalla conferenza dei presidenti di gruppo, qualora tale accordo non sia raggiunto il Presidente formula uno schema di lavoro settimanale che, comunicato all'Assemblea, diventa definitivo fatte salve eventuali modifiche approvate dall'Aula. Il calendario è predisposto dal Presidente che lo sottopone all'approvazione della Conferenza, qualora questa non raggiunga l'accordo unanime, l'Assemblea decide per alzata di mano sulle proposte di modifica (artt. 53, 54 e 55 r.S.). Alla Camera, invece, programma e calendario debbono essere approvati in seno alla conferenza da un numero di presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia pari ad almeno tre quarti dei componenti dell'Assemblea. Nel caso in cui tale maggioranza non venga raggiunta i due documenti sono definiti dal Presidente (artt. 23 e 24 r.C.). Mentre al Senato il principio dell'unanimità è residuo dei regolamenti del 1971, approvati sotto l'egida del consociativismo, alla Camera l'ampia maggioranza prevista per l'approvazione di programma e calendario è segno, al tempo stesso, del superamento del principio unanimitario e della volontà di consentire una programmazione dei lavori concertata tra maggioranza e opposizione. Nei fatti, però, tale previsione ha mostrato una scarsa utilità, registrandosi semmai l'alternativa tra l'unanimità propria dei momenti di bassa tensione politica e il programma presidenziale frutto dei contrasti tra maggioranza e minoranze. Sul punto cfr. G. Castiglia, “Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del Senato” e G. Lasorella, “La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa”, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizione nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, rispettivamente pp. 3-6 e 39-40.

minoranza²². Percorrendo la prima ipotesi il tempo a disposizione dei gruppi, fatta eccezione per quelli “coperti” dal capo dell'opposizione, sarebbe irrisorio, soprattutto per gli altri gruppi di minoranza; sposando la seconda, invece, le istanze dei gruppi di maggioranza non avrebbero più un'autonoma rilevanza.

Nell'ambito del procedimento legislativo si segnala l'introduzione dei disegni di legge prioritari, del voto bloccato e la previsione di un “pacchetto” volto ad impedire la presentazione di maxi-emendamenti. Al momento della presentazione di un disegno di legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri può comunicarne al Presidente di Assemblea il carattere prioritario connesso all'attuazione del programma di governo. In tal caso il Presidente alla Camera e la conferenza al Senato assumono le decisioni necessarie ad assicurare la conclusione dell'esame del disegno di legge da parte dell'Assemblea entro trenta giorni dalla presentazione: ciò sembra significare che tali disegni di legge sono suscettibili di alterare la programmazione dei lavori al fine di giungere all'approvazione entro il termine previsto, che può essere prorogato fino ad un massimo di sole due settimane quando la contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari non consenta un adeguato esame degli stessi.

La costruzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge governativi nei termini illustrati risponde all'esigenza di creare in Parlamento le condizioni per limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza, esigenza risalente che è oggi ancor più impellente in seguito alla giurisprudenza costituzionale sull'illegittimità della legge di conversione di un decreto-legge emanato in assenza dei requisiti ex art. 77 cost.²³, che apre la questione della “reazione” governativa e parlamentare, entro cui ben si colloca un ripensamento complessivo del procedimento legislativo. Nondimeno la disciplina in questione solleva almeno cinque perplessità. In primo luogo si noti il 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 non ammette “sindacato” all'interno delle Camere, ove non si configura alcun vaglio di ammissibilità in proposito. In secondo luogo l'assenza di limiti quantitativi e qualitativi alla possibilità di presentare disegni di legge prioritari²⁴ rende

22 Cfr. p. 3 di entrambe le relazioni.

23 Il riferimento è alle sentenze 171 del 2007 e 128 del 2008, su cui cfr. F. Sorrentino, “Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: sino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda?”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, pp. 1676 e ss.; R. Romboli, “Una sentenza «storica»: la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza”, in *Foro italiano*, 2007, I, pp. 1986 e ss. e Id., “Ancora una dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (e della legge di conversione) per evidente mancanza dei presupposti: qualche interrogativo sul significato e gli effetti di alcune affermazioni della corte”, in corso di pubblicazione in *Foro italiano*, 2008, I; A. Ruggeri, “Ancora un stretta (seppur non decisiva) ai decreti legge”, in *Foro italiano*, 2007, I, pp. 2664 e ss. e Id., ““Evidente mancanza” dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge (a margine di Corte cost. n. 128 del 2008)”, in corso di pubblicazione in *Foro italiano*, 2008, I; P. Carnevale, “Considerazioni sulle più recenti decisioni della Corte costituzionale in tema di sindacato sui presupposti del decreto-legge (sentt. nn. 171 del 2007 e 128 del 2008). Per un tentativo di lettura combinata”, in corso di pubblicazione negli atti del convegno “L'espropriazione per p.u.: questioni vecchie e nuove”, tenutosi a Bari nei giorni 20 e 21 giugno 2008; A. Celotto, “C'è sempre una prima volta”, in *Giustizia amministrativa*, 2007, pp. 513 e ss. e Id., “La “seconda rondine”: ormai c'è un giudice per i presupposti dei decreti-legge”, in www.giustamm.it.

24 Come invece accade alla Camera (ma non al Senato) per quelli urgenti (come nota A. Pertici, cit.): per ciascun programma dei lavori può essere dichiarata l'urgenza di cinque progetti di legge se il

facilmente configurabile uno scenario in cui la programmazione dei lavori, già largamente occupata dal Governo, sia da quest'ultimo alterata a scapito delle garanzie dei gruppi di opposizione, che acquistano un diritto di parola “rinforzato” nel corso dell'approvazione in Assemblea, ma che rischiano di vedere contratti gli spazi ad essi riservati nell'ambito del calendario. In terzo luogo, il dubbio che la forzata conclusione dell'esame di qualsiasi progetto di legge in trenta giorni rischi di svilire il Parlamento, riducendolo a mero organo di ratifica delle decisioni assunte dall'esecutivo, sollevando problemi di compatibilità sostanziale con gli articoli 70 e 72 della costituzione. In quarto luogo, il rischio che proprio nel momento in cui si cerca di contenere l'abuso del decreto-legge invalso nella prassi si trasolino a livello parlamentare gli elementi della decretazione d'urgenza che hanno prodotto maggiori danni sul fronte della qualità della normazione e del procedimento legislativo. A tal proposito è sintomatico il legame fra priorità e attuazione del programma di governo, attività che dovendo abbracciare l'arco di un quinquennio non ha ragione di essere ridotta in Parlamento a passaggi di soli sessanta giorni²⁵. Infine, è legittimo interrogarsi sull'appropriatezza dello strumento rispetto allo scopo: se – come è stato affermato – il ricorso “strutturale” al decreto-legge si fonda sull'immediata efficacia delle disposizioni in esso contenute²⁶, potrà un procedimento legislativo “accelerato” sostituirsi alla decretazione d'urgenza? Questo dubbio è ancor più vivo nel corso dell'attuale legislatura, quando la forza numerica del Governo in Parlamento e l'omogeneità della coalizione politica che lo sostiene avrebbe potuto favorire il ricorso agli strumenti normativi ordinari²⁷.

Per quanto concerne il voto bloccato²⁸, è previsto che nell'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 possa chiedere che sia posto per primo in votazione un articolo o un

programma è trimestrale e di tre se è bimestrale, così come 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.).

25 In questa sede può essere utile ricordare – a titolo esemplificativo – i tempi di “passaggio” in Parlamento delle leggi di riforma costituzionale che più hanno contraddistinto gli anni di governo di Tony Blair (1997-2007): lo *Human Rights Bill* è stato presentato alla Camera dei Lords il 23 ottobre 1997 e ha ricevuto la sanzione regia l'8 novembre 1998; gli atti devolutivi sono stati presentati in Parlamento alla fine del 1997 e approvati nella seconda metà del 1998 (lo *Scotland Act 1998* e il *Northern Ireland Act* hanno ricevuto la sanzione regia il 19 novembre 1998, il *Government of Wales Act 1998* il 31 luglio 1998), il *Freedom of information Act 2000* – che ha ricevuto la sanzione regia il 30 novembre 2000 – è stato preceduto da uno schema di disegno di legge il 24 maggio 1999, il *Constitutional Reform Bill* è stato presentato alla Camera dei Lords il 24 febbraio 2004 e ha ricevuto la sanzione regia il 25 marzo 2005.

26 Per questa lettura cfr. A. Simocini (cit., p. 140), secondo cui la funzione del decreto-legge che emerge dalla prassi non è legata a particolari condizioni esterne, bensì all'essere una fonte che produce immediatamente effetti normativi.

27 Secondo i dati disponibili sul sito della Camera, al 10 ottobre 2008 il Governo è promotore di trentotto iniziative legislative, di cui diciassette disegni di legge di conversione (45%), quattro disegni di legge di bilancio (11%), due disegni di legge collegati alla manovra finanziaria (5%), dieci disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (26%) e cinque disegni di legge ordinaria (13%).

28 L'espressione è tratta dall'esperienza francese, dove la costituzione prevede che, su richiesta del Governo, l'Assemblea si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo (art. 44, comma terzo).

emendamento o un articolo aggiuntivo sul quale l'esecutivo abbia espresso parere favorevole: se l'Assemblea lo approva si dichiarano decaduti tutti gli emendamenti e i sub-emendamenti presentati; in caso di rigetto si mette dapprima in votazione il testo alternativo del capo dell'opposizione – se presentato – e, se anche quest'ultimo è rigettato, si procede nell'ordine di votazione previsto dal regolamento.

Si tratta di un meccanismo senza dubbio capace di snellire la votazione degli emendamenti in Aula, facendo salvo il potere di emendamento e portando alle estreme conseguenze il principio per cui non esiste il diritto a che l'Assemblea voti tutti gli emendamenti presentati²⁹. In termini critici rileviamo la possibilità di fare un largo uso dello strumento, considerate le tipologie di disegni di legge in relazione alle quali è applicabile, insieme con l'assenza di altri limiti, e l'approccio draconiano all'abuso del potere di emendamento, che insegue il risultato senza occuparsi della causa. Nel complesso la combinazione dei due istituti (disegni di legge prioritari e voto bloccato) offre all'interprete l'immagine di un procedimento legislativo dai tempi a dir poco serrati, entro cui il passaggio in Commissione è sempre più secondario³⁰ (si ricordi che per i disegni di legge prioritari quando la commissione non esaurisca l'esame nel termine previsto l'Aula esamina il testo presentato dal Governo), mentre in Aula il ritmo è scandito dalle votazioni bloccate sulle proposte del Governo.

Un parziale contrappeso è offerto dalle norme che impongono la presentazione di disegni di legge dal contenuto omogeneo e suddivisi in articoli, vietano la presentazione di emendamenti dal contenuto eterogeneo o comunque interamente sostitutivi di più articoli di un disegno di legge e impongono un vincolo di stretta attinenza agli argomenti già trattati in commissione di emendamenti, sub-emendamenti e articoli aggiuntivi presentati in Aula in prossimità della votazione da Governo e commissione. Si tratta di disposizioni volte – *inter alia* – ad impedire 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'elusione dell'art. 72 cost.³¹. Nel merito, però, si deve notare che i maxi-emendamenti non sono quasi mai

29 Introdotto nel 1997 nel regolamento della Camera (e non in quello del Senato) dall'art. 85-bis, ai sensi del quale i gruppi possono segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, i sub-emendamenti e gli articoli aggiuntivi da porre in votazione qualora si proceda alla votazione per principi (ai sensi dell'art. 85,8 r.C.) in misura non inferiore, in media, a un decimo dei componenti del gruppo per ciascun articolo. Nella prassi la presentazione di un numero di emendamenti superiori al limite ha costituito il presupposto per l'esercizio della facoltà di segnalazione e, di conseguenza, per il voto dei soli emendamenti segnalati. In merito cfr. C. Rizzuto, "Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti", in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2001, p. 702.

30 Tendenza già rilevata dopo un decennio dall'entrata in vigore delle novelle regolamentari approvate nella XIII legislatura, cfr. N. Lupo "Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»", in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, cit., p. 44.

31 I problemi di costituzionalità sollevati dai maxi-emendamenti sono esaminati da 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; 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

sostitutivi di più articoli, ma di uno solo, il primo, la cui approvazione preclude la votazione degli altri, e che il limite della omogeneità – qui espressamente enunciato – è desumibile già dalle norme costituzionali e regolamentari vigenti, senza che questo abbia di fatto impedito l'affermarsi di un *monstrum* giuridico. La proposta in esame, dunque, ha senza dubbio il merito di esplicitare la volontà politica di non ricorrere più ad uno strumento diabolico, ma non sembra costruire una cittadella inoppugnabile.

4. Lo statuto dell'opposizione

4.1 L'elezione del capo dell'opposizione e la nomina del governo-ombra

Le proposte in esame intendono integrare lo statuto dell'opposizione che le novelle regolamentari della XIII legislatura hanno iniziato a disegnare³², prevedendo l'emersione tra le minoranze di quella che potremmo definire l'opposizione ufficiale. A tal fine sono disciplinate l'elezione del capo dell'opposizione e del suo vice e la nomina del governo-ombra. 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. Entrambe le proposte omettono di disciplinare le modalità di elezione del capo dell'opposizione e del suo vice³³, forse nell'intento (auspicabile) di lasciare uno spazio – invero non espressamente riservato – all'autonomia regolamentare dei gruppi, limitandosi a prevedere, in termini piuttosto ambigui, che quest'ultimo rappresenta i

legislativo”, in E. Gianfrancesco N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, rispettivamente pp. 41 e ss. e 363 e ss.

32 L'aggiornamento della disciplina del rapporto Governo-opposizione all'insegna di una dinamica bipolare è uno degli obiettivi delle novelle regolamentari della XIII legislatura che la dottrina unanimemente ha rilevato, mettendo tuttavia in evidenza 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 evoluzione 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), cit., 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.

33 Il già citato contributo di A. Pertici rileva come sia difficile non solo stabilire quale Camera debba eleggere il capo dell'opposizione e quale il suo vice, ma anche inquadrare i loro rapporti.

gruppi parlamentari “la maggioranza dei cui deputati/senatori ha votato per la sua elezione”, senza precisare se si tratti della maggioranza dei membri (come sembra preferibile) ovvero della maggioranza dei presenti. Tale rappresentanza non è esclusiva, poiché deve affiancarsi a quella dei presidenti di gruppo. Viceversa, i gruppi di minoranza la maggioranza dei cui deputati o senatori non si siano espressi a favore del capo dell'opposizione sono rappresentati dai rispettivi presidenti.

È opportuno riflettere sulla soluzione scelta in relazione all'individuazione del capo dell'opposizione, che viene eletto da tutti i parlamentari di minoranza (al Senato) ovvero dai membri dei gruppi di minoranza (alla Camera)³⁴. L'introduzione della figura del capo dell'opposizione e del governo-ombra dovrebbe configurare la volontà di istituzionalizzare l'opposizione parlamentare, differenziando – e non omologando – il trattamento delle minoranze che siedono in Parlamento, così da instaurare una contrapposizione dialettica tra il Governo e la minoranza che ha maggiori probabilità di divenire maggioranza nel prossimo futuro. Stanti queste premesse, sembra preferibile mantenere anche in questo profilo dell'organizzazione parlamentare il legame con il risultato elettorale sancito dalle norme sulla costituzione dei gruppi e prevedere che il capo dell'opposizione sia eletto dal gruppo di minoranza più numeroso³⁵, ovvero, nell'ottica di riconoscere e/o di favorire il “fatto coalizionale”, dai gruppi che rappresentano partiti alleati contro il Governo in carica nel corso della competizione elettorale, senza celare le difficoltà politiche insite nell'elezione di un capo dell'opposizione di coalizione. Non possono inoltre tacersi i problemi di coordinamento che potrebbero nascere tra il capo dell'opposizione e il/i presidente/i del/dei gruppo/i che è chiamato a rappresentare, in ragione della molteplicità di norme regolamentari che opportunamente riconoscono prerogative specifiche ai presidenti di gruppo. I due incarichi non sono fungibili, essendo il primo chiamato a rappresentare l'opposizione (ufficiale) nella contrapposizione con il Governo e, più nello specifico, con il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ottica di una sua futura sostituzione, e i secondi tenuti a rappresentare i gruppi e ad organizzarne l'attività parlamentare³⁶, ma indubbiamente necessitano di un coordinamento, poiché rappresentano due principi organizzativi dell'attività parlamentare non del tutto coincidenti.

4.2 Le prerogative del capo dell'opposizione e del governo-ombra

Le prerogative dell'opposizione si articolano nell'ambito della programmazione dei lavori, del procedimento legislativo, dei lavori dell'Aula e delle commissioni e delle

34 Nell'esperienza britannica, paradigmatica in tema di opposizione parlamentare, l'individuazione del *Leader* dell'opposizione compete allo *Speaker* della Camera dei Comuni sulla base del risultato elettorale e implica la nomina del *Leader* del partito di opposizione al Governo che ha conseguito il maggior numero di seggi. Esiste un *Leader* dell'opposizione e un'articolazione del governo-ombra anche nella Camera dei Pari, poiché l'opposizione risponde tra le altre cose ad un criterio organizzativo dei lavori parlamentari.

35 In questo senso cfr. il doc. II n. 9 presentato dal senatore Ceccanti e altri il 7 ottobre 2008 che prevede la costituzione in gruppo di opposizione del gruppo parlamentare più numeroso fra quelli che non hanno votato la fiducia al Governo. In tal caso può esserci una coincidenza tra le cariche di portavoce dell'opposizione e presidente di gruppo (cfr. art. 1).

36 Nel Parlamento britannico il *Leader* dell'opposizione alla Camera dei Comuni è affiancato dai *Party Whips*, che sono chiamati ad organizzare l'attività dei parlamentari e a fare da collegamento tra questi ultimi e il vertice del partito.

interrogazioni a risposta immediata in Assemblea.

Per quanto concerne la programmazione dei lavori, è previsto che il capo dell'opposizione possa prendere parte alle riunioni della conferenza dei presidenti di gruppo: ciò significa che egli non diviene membro di diritto dell'organo e che la sua presenza dipende dalla volontà del Presidente di Assemblea. Programma e calendario sono composti così che un sesto degli argomenti inseriti sia indicato dal capo dell'opposizione, questi saranno svolti nell'ambito di sedute della durata di mezza giornata. In una delle due sedute mensili dedicate alle tematiche selezionate dai gruppi di opposizione il capo dell'opposizione può domandare la presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale può chiedere il differimento dell'impegno per non più di sette giorni. In tal modo è rivisitata la quota di tempo oggi riservata ai gruppi dissenzienti, attraverso l'introduzione di *opposition days*³⁷, cioè giorni dedicati al dibattito di temi selezionati dai gruppi di opposizione.

Relativamente al procedimento legislativo, l'esame dei disegni di legge prioritari del Governo implica la riserva dei due terzi del tempo disponibile in Assemblea ai gruppi di opposizione, senza che sia prevista alcuna misura della ripartizione fra di essi. Viceversa, quando il Governo decide il ricorso al voto bloccato il solo capo dell'opposizione ha la facoltà di presentare un emendamento o un articolo aggiuntivo alternativo a quello su cui il Governo ha chiesto di votare, che viene discusso congiuntamente e votato nel caso in cui sia rigettata la proposta del Governo. Qualora il Governo chieda il voto bloccato in relazione a un emendamento o a un articolo aggiuntivo presentati in Aula immediatamente prima della votazione, il solo capo dell'opposizione può chiedere al Presidente di differirne l'esame, anche al fine di consentire la presentazione di testi alternativi. Infine, quando sia all'esame di una commissione permanente una proposta di legge inserita nel calendario dei lavori su iniziativa del capo dell'opposizione o di uno dei gruppi di minoranza, la commissione non può decidere l'abbinamento con altre proposte né modificare il testo senza il consenso del primo firmatario. Gli emendamenti fatti propri dalla commissione senza il consenso del primo firmatario sono inclusi nella relazione per l'Assemblea e sono sottoposti al voto dell'Aula come emendamenti della commissione. Mentre le prime tre previsioni consentono all'opposizione ufficiale di porsi in un rapporto dialettico diretto con il Governo in presenza di procedure segnate dalla "forza leonina" dell'esecutivo, l'ultima mira a tutelare l'integrità della proposta dell'opposizione, affinché l'Aula possa esaminare e votare quest'ultima insieme con gli emendamenti approvati dalla commissione piuttosto che un testo modificato dalla maggioranza nel corso dell'esame

37 Anche in questo caso l'espressione è tratta dal Parlamento britannico. Nella Camera dei Comuni in ogni sessione annuale venti giorni dei lavori dell'Assemblea sono dedicati alla discussione di temi selezionati dall'opposizione [*Standing Order* 14(2)]. 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 partiti minori. La discrezionalità nella scelta degli argomenti da dibattere è totale e nella prassi si registra la tendenza a coprire tutte le aree della politica governativa, con particolare attenzione a quelle rispetto a cui è più pronunciata la diversità di vedute tra Governo e opposizione. Dopo lo svolgimento del dibattito, il Governo propone di modificare il testo della mozione su cui si è aperto il confronto così da renderla favorevole all'esecutivo.

in commissione. In altri termini l'obiettivo è quello di contemperare la tutela dello spazio riservato alle minoranze con la possibilità per la commissione di approvare modifiche ai progetti di legge che esamina, ai sensi dell'art. 72 cost.³⁸.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea il capo dell'opposizione (e il suo vice alla Camera) hanno sempre la facoltà di prendere la parola dopo l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri; parimenti i ministri-ombra (e i loro vice al Senato) hanno sempre la facoltà di intervenire dopo la dichiarazione dei corrispondenti Ministri. In proposito si segnala la necessità di strutturare il governo-ombra così da garantire che i membri del Governo abbiano un interlocutore privilegiato in ciascuna delle due Camere. Il solo capo dell'opposizione può domandare, una volta al mese, la diretta televisiva di una seduta dell'Assemblea che è disposta dal Presidente della Camera. In relazione ai lavori delle commissioni si segnala la possibilità per il capo dell'opposizione di chiedere lo svolgimento di una indagine conoscitiva all'anno per ciascuna commissione permanente, congiuntamente alla possibilità per i ministri-ombra di attivare alla Camera la richiesta di relazioni tecniche al Governo e di pareri agli organi ausiliari nel corso dell'istruttoria legislativa.

Entrambe le proposte intervengono, da ultimo, sul versante del sindacato ispettivo modificando la procedura delle interrogazioni a risposta immediata in Assemblea. L'oggetto del confronto settimanale tra Parlamento e Governo è deciso dal Presidente alla Camera e dalla conferenza dei presidenti di gruppo al Senato, sulla base delle indicazioni espresse dalla conferenza dei presidenti dei gruppi (alla Camera), dal capo dell'opposizione, dagli altri gruppi di minoranza e della disponibilità a partecipare ai lavori dell'Aula dei membri del Governo. Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve intervenire una volta al mese e può chiedere il differimento della seduta per soli tre giorni. Nel giorno programmato per il *question time* un deputato per ciascun gruppo può formulare interrogazioni che consistano in una semplice domanda sulla materia selezionata; le domande dei membri del governo-ombra hanno la priorità sulle altre. Il rappresentante del Governo ha a disposizione dieci minuti di tempo per rispondere, mentre l'interrogante può replicare per non più di tre minuti.

Sarebbe auspicabile che, oltre alla presenza regolare del Presidente del Consiglio dei Ministri, fosse garantita quella di tutti i membri dell'esecutivo, nell'ottica di assicurare un confronto costante dei parlamentari con l'intera compagine governativa. Il venir meno della presentazione delle interrogazioni e la previa selezione di un tema dovrebbe garantire uno svolgimento meno "ingessato" del confronto tra parlamentari e membri dell'esecutivo, nondimeno tale evoluzione implica anche un mutamento nello stile delle domande formulate dalle minoranze, che dovranno mirare non tanto alla richiesta di informazioni puntuali quanto all'emersione della diversità e dell'alternatività delle proposte politiche. Può essere questa la sede per sottolineare che l'efficacia delle norme che tutelano l'opposizione – genericamente intesa – non è disgiunta dall'uso che viene

³⁸ La previsione recepisce il portato dell'esperienza sull'utilizzo degli spazi riservati ai gruppi dissenzienti per l'esame di proposte di legge (su cui cfr. più nel dettaglio M. Cerase, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 140 e ss). Nel breve contributo "Gli *opposition days* tra Regno Unito e Italia" (2 luglio 2008), pubblicato sul sito www.nelmerito.com, ho cercato di spiegare perché sarebbe preferibile non utilizzare i tempi riservati all'opposizione per l'esame di proposte di legge.

fatto degli spazi riservati³⁹.

5. Gli organi a composizione paritetica

Nelle proposte esaminate sono contemplati organi a composizione paritetica⁴⁰ tra maggioranza e opposizione, tre già esistenti (alla Camera la giunta per le autorizzazioni richieste ai sensi dell'art. 68 cost. e quella delle elezioni, al Senato la giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari)⁴¹ e uno di nuova costituzione (il comitato per il controllo dei conti pubblici). Quanto ai primi, la deroga al tradizionale criterio della composizione proporzionale alla consistenza numerica dei gruppi è volta a superare la logica della contrapposizione politica tra maggioranza e opposizione nel campo delle decisioni riguardanti le immunità parlamentari e la verifica delle elezioni, che – come è noto – sono state oggetto di discutibili interpretazioni da parte degli organi camerali, con negative ripercussioni sulle posizioni giuridiche soggettive dei terzi eventualmente coinvolti, sui rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e, più in generale, sulla legittimazione del Parlamento di fronte ai cittadini⁴². La composizione paritetica dovrebbe non solo favorire la ricerca di soluzioni condivise piuttosto che politicamente orientate, ma soprattutto rendere meno agevole la strumentalizzazione delle regole costituzionali, legislative e parlamentari da parte della maggioranza di turno. Nel caso di parità di voti, alla Camera è previsto che sia il presidente della giunta a riferire all'Assemblea formulando una proposta, mentre al Senato riferisce e formula la proposta il relatore. La strada opportunamente perseguita è tuttavia suscettibile di interrompersi nel momento in cui le proposte delle giunte arrivano in Assemblea, dove la presenza dei rapporti di forza “naturalmente” favorisce (o impone) decisioni a vantaggio della maggioranza. A tal proposito è opportuno segnalare che, alla luce del dettato degli artt. 66 e 68 cost., i rimedi efficaci in tali settori richiederebbero revisioni costituzionali. Tuttavia le proposte in esame potrebbero compiere qualche ulteriore passo in avanti sul fronte dei palliativi, prevedendo presidenti “di opposizione” di tali organi ovvero introducendo l'obbligo di motivare le deliberazioni delle giunte.

Quanto al comitato per il controllo sui conti pubblici, si tratta di un organo di nuova istituzione creato con l'intento di esercitare funzioni conoscitive e di controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle altre amministrazioni pubbliche, in particolare, in corrispondenza con la presentazione del disegno di legge di rendiconto

39 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, cit., p. 208.

40 Come già oggi il comitato per la legislazione alla Camera (art. 16-bis r.C.) e il comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica istituito dalla legge 121 del 2007. Su quest'ultimo cfr. G. Campanelli, “Il comitato parlamentare per la sicurezza della repubblica istituito dalla legge 3 agosto 2007 n. 124” in *Quaderni costituzionali*, 2008, pp. 372-374.

41 Si tratta di una proposta avanzata da E. Gianfrancesco F. Clementi, “L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare” in in F. Bassanini A. Manzella (a cura di), cit., pp. 38-40.

42 Dell'ampia bibliografia sul punto si segnalano i soli riferimenti più recenti: M.C. Grisolia, *Immunità parlamentari e costituzione*, Cedam, Padova, 2000; M. Cerase, “art. 66” e “art. 68”, in R. Bifulco A. Celotto M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Utet, Torino, 2006, rispettivamente pp. 1270 e ss. e 1298 e ss.; T.F. Giupponi, *Le immunità della politica: contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006; G. Piccirilli, “Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali”, in *Rassegna parlamentare*, 2006, pp. 785 e ss.

dello Stato e del referto annuale sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei conti⁴³. Il comitato è chiamato ad esprimere valutazioni sull'efficienza, l'economicità e l'efficacia degli interventi di politica economica, delle missioni e dei programmi di bilancio mediante il confronto con gli obiettivi contenuti nei vari documenti programmatici. La previsione ha il merito di intervenire su un'area dell'azione parlamentare, la funzione conoscitiva e di controllo, per lo più negletta dalle Camere, prevedendo una composizione paritetica dell'organo incaricato di svolgerla, nella corretta convinzione che alcune aree del controllo parlamentare dovrebbero essere connotate dal comune interesse di maggioranza e opposizione, poiché vi sono informazioni e valutazioni che, soprattutto quando fornite e/o elaborate da organi e istituzioni imparziali e terzi rispetto allo scontro politico e parlamentare, non possono non essere condivise, sebbene costituiscano poi la base per l'elaborazione di diverse valutazioni in ordine all'attività svolta dal Governo e alle prospettive di sviluppo delle politiche pubbliche. D'altro canto devono segnalarsi alcuni limiti della previsione in esame. In primo luogo, l'identità delle due proposte induce ad auspicare l'istituzione di un comitato bicamerale, così da evitare inutili duplicazioni di attività. In secondo luogo, deve notarsi la gravità del compito di cui viene investito l'organo, in particolare nell'ambito della valutazione degli interventi di politica economica, in relazione al quale sarebbe forse più realistico prevedere che esso programmi annualmente di quale settore ovvero di quali interventi occuparsi, con l'obbligo – e non solo la mera possibilità – per l'Assemblea di discutere la relazione finale.

6. Conclusioni

Volendo tirare le fila di questa sintetica prima lettura è possibile formulare una considerazione preliminare circa lo scarto esistente tra le disposizioni riguardanti la formazione dei gruppi e le altre. Nel primo caso l'iniziativa sembra poggiare su una più attenta riflessione in ordine all'esperienza maturata nel corso delle legislature maggioritarie e sul rapporto esistente tra disposizioni costituzionali, legge elettorale e regolamenti parlamentari, mentre gli altri profili di intervento mostrano alcune criticità, sia dal punto di vista del *drafting* sia da quello del contenuto.

Quest'ultimo, in particolare, è decisamente squilibrato a favore del Governo, nella convinzione che l'esecutivo sia un soggetto debole delle procedure camerali e che, in quanto tale, debba essere “equipaggiato” di armi nuove per poter attuare il proprio programma. Tale premessa dovrebbe essere ridimensionata alla luce delle novelle regolamentari approvate nel corso della XIII legislatura, che alcuni risultati a favore del Governo – soprattutto sul fronte del c.d. Parlamento decidente – li hanno conseguiti⁴⁴, mentre non pochi profili problematici sono emersi sul versante delle garanzie offerte alle minoranze⁴⁵. Sulle armi nuove, peraltro, aleggia lo spettro degli oggetti contundenti

43 Anche in questo caso si registra una familiarità con l'esperienza inglese del *Public Accounts Committee* della Camera dei Comuni, chiamato ad esercitare un controllo *ex post* sulla spesa pubblica. In merito cfr. F. Rosa, “Le procedure finanziarie della Camera dei Comuni”, in G. Di Gaspare N. Lupo (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema costituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 315 e ss., in particolare pp. 336-344.

44 In particolare per quanto concerne la programmazione dei lavori, anche grazie alla sistematica applicazione del contingentamento dei tempi. Cfr. G. Rizzoni, cit., in particolare, 205-207; G. Lasorella, cit., p. 47.

45 Il riferimento è al fallimento dell'istruttoria in commissione nell'ambito del procedimento legislativo

che nel tempo l'esecutivo si è costruito e che non ha ancora abbandonato (nonostante le modifiche regolamentari del biennio 1997-99), con il rischio che i disegni di legge prioritari e il voto bloccato si affianchino ai maxi-emendamenti, alla questione di fiducia e alla decretazione d'urgenza.

A fronte di ciò è tracciata una distinzione (in verità non troppo chiara) tra le minoranze parlamentari, volta a favorire l'individuazione di un'opposizione ufficiale, cui è riconosciuto il diritto di contrapporsi con sistematicità all'esecutivo in carica. In questo quadro il rapporto tra Governo e opposizione è appiattito sul confronto/scontro tra indirizzi politici alternativi, soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo, mentre resta "scoperto" il versante del controllo sull'azione dell'esecutivo, che non può considerarsi esaurito nella contrapposizione di cui sopra, ma che necessita di strumenti propri, cui nelle proposte esaminate si dedica una sola previsione (quella sul comitato di controllo dei conti pubblici).

D'altro canto, il silenzio in materia di controllo non riguarda solo l'opposizione ma anche la maggioranza e, più in generale, il Parlamento nel suo rapporto con il Governo. Il controllo, infatti, è funzione che compete al Parlamento⁴⁶, sebbene le parti che siedono al suo interno lo esercitano sulla base di differenti indirizzi politici. Sarebbe dunque un errore pensare che la maggioranza parlamentare non abbia interesse a controllare e non controlli l'esecutivo; un significativo esempio in tal senso è fornito dall'esperienza britannica, dove uno dei principali contrappesi al Premier è il partito di maggioranza⁴⁷.

In questa ottica è doveroso soffermarsi sull'affermazione contenuta nelle relazioni introduttive secondo cui il compito assegnato alla separazione dei poteri non passa più attraverso la separazione tra potere legislativo ed esecutivo ma nella dialettica tra il *continuum* maggioranza-Governo e opposizione. La separazione fra potere legislativo ed esecutivo, teorizzata per limitare il potere assoluto del Sovrano, presupponeva il collegamento dei due organi a formazioni sociali e politiche differenti; la nascita dei partiti di massa ha determinato il venir meno di quel rigido dualismo sociale e il nascere di un collegamento fra Parlamento e Governo, in seguito al quale il Parlamento non è

(cfr. N. Lupo, "Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»", cit., pp. 39-42), che pure era stata introdotta per bilanciare il rafforzamento del Governo sul fronte della programmazione dei lavori (G. Lasorella, cit., p. 26), e ai problemi insorti in relazione al *premier question time* per quanto concerne il versante del sindacato ispettivo (cfr. G. Rivossecchi, "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. e F. Rosa, "Interrogazioni e interpellanze fra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo", in E. Gianfrancesco N. Lupo, cit., pp. 395 e ss.).

46 Cfr. A. Manzella, cit., p. 444.

47 Cfr. 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. Caravale, *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 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. 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, pp. 174-192) è dedicata al c.d. *intra-party dissent*.

più un'unità omogenea al suo interno, ma divisa tra maggioranza e opposizione, che operano secondo logiche distinte svolgendo – secondo alcuni – funzioni diverse, l'indirizzo politico la prima e il controllo la seconda⁴⁸. D'altro canto la separazione dei poteri legislativo ed esecutivo non sembra potersi esaurire in quella contrapposizione: non solo perché la distinzione organica e funzionale tra potere esecutivo e legislativo riveste ancora oggi un'importanza non trascurabile, ma anche perché – portata alle sue estreme conseguenze – quell'affermazione postulerebbe la perenne concordanza di indirizzi tra maggioranza parlamentare e Governo e, di conseguenza, l'impossibilità (non semplicemente l'improbabilità) per la prima di destituire dall'incarico il secondo⁴⁹. Ciò non significa negare l'interesse privilegiato dell'opposizione al controllo sul Governo, ma quest'ultimo non neutralizza l'interesse della maggioranza a svolgere quella stessa funzione. Il tema della separazione dei poteri è peraltro connesso con quello del loro reciproco equilibrio, che è oggi al centro del dibattito sulla riforma del Parlamento nel Regno Unito⁵⁰ e in Francia⁵¹, Paesi in cui la dinamica bipolare è da tempo operante, che si trovano di fronte all'esigenza di rafforzare le Assemblee rappresentative nel confronto con l'esecutivo nella convinzione che ciò giovi al funzionamento complessivo della forma di governo.

48 Così G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, I vol., 2007, settima edizione, Cedam, Padova, pp. 358-362.

49 In tal senso cfr. G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Giuffré, Milano, 2001, II edizione, pp. 80-82, ove peraltro si afferma che la tipica funzione del potere legislativo è quella della «solenne convalidazione, della eventuale integrazione, e della eccezionale ipotetica rieiezione dell'indirizzo politico stabilito dal Potere governante dello Stato» (p. 80).

50 L'avvento al governo di Tony Blair ha aperto la stagione della *Modernisation of Parliament*, volta a rendere più efficiente l'istituzione parlamentare in sede decisionale e a riequilibrare il rapporto Governo-Parlamento ritenuto sbilanciato a favore dell'esecutivo. Mentre il primo versante delle riforme ha interessato il procedimento legislativo, il secondo ha riguardato gli strumenti del controllo parlamentare sul Governo: il *Premier question time*, la convocazione del Premier di fronte al *Liaison Committee* della Camera dei Comuni e l'organizzazione e il funzionamento delle commissioni di controllo (su cui mi sia consentito rinviare a F. Rosa, "Il sistema dei *departmental select committees* della Camera dei Comuni: un caso di controllo parlamentare *bipartisan*?", in *Il Filangieri*, 2004, pp. 444 e ss., in particolare 464 e ss.). Sul processo di riforma è possibile consultare il rapporto curato da A. Brazier M. Flinders D. McHugh, *New politics New Parliament? A Review of Parliamentary Modernisation since 1997*, Hansard Society, London, 2005, che contiene anche un primo bilancio delle misure introdotte, nonché il sito del *Modernisation Committee* della Camera dei Comuni (http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/select_committee_on_modernisation_of_the_house_of_commons.cfm). Nella stessa direzione, peraltro, si muovono anche le linee programmatiche del Governo guidato da Gordon Brown presentate alla Camera dei Comuni il 3 luglio 2007 (*The Governance of Britain*, CM 7170).

51 Il 21 luglio 2008 il Parlamento francese ha approvato la legge costituzionale 2008-724, che – recependo alcune proposte elaborate dal Comitato di riflessione sulla modernizzazione e il riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica presieduto da Edouard Balladur – ha modificato la costituzione del 1958, integrando, fra le altre cose, le disposizioni relative al Parlamento. Anche in questo caso l'obiettivo è quello di riequilibrare il rapporto tra potere esecutivo e legislativo. La revisione interviene sulla formazione dell'ordine del giorno, sul procedimento legislativo e sulla funzione di controllo. Relativamente alla funzione di controllo, il Parlamento è chiamato ad approvare le leggi, a controllare il Governo e a valutare le politiche pubbliche (art. 24, primo comma). A tal fine le Camere sono coadiuvate dalla Corte dei Conti (art. 47-2) e una settimana di sessione su quattro è riservata al controllo sull'attività del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche (art. 48 quarto comma). In merito cfr. M. Volpi, "La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008", in corso di pubblicazione negli Scritti in onore di Angel Antonio Cervati.

Da ultimo si rileva il silenzio di entrambe le proposte in ordine al tema delle garanzie, almeno quelle che i regolamenti parlamentari – senza scomodare la revisione costituzionale – potrebbero fornire: l'elezione a maggioranza qualificata dei Presidenti e l'introduzione del regime di pubblicità dei precedenti parlamentari, con l'intento di valorizzare il ruolo garantista del Presidente⁵² e di tutelare la certezza del diritto all'interno dell'ordinamento camerale⁵³. La logica bipolare – occorre ricordarlo a chi se ne fa strenuo difensore – non si struttura solo sul diritto/potere del Governo di decidere e sul diritto dell'opposizione di manifestare un diverso punto di vista preparandosi a divenire Governo, ma necessita (in termini di premessa logica) di regole trasparenti applicate da arbitri imparziali.

52 Evidenziano il duplice ruolo del Presidente di Assemblea, rivolto all'interno della Camera, quale garante del rispetto delle regole, e all'esterno di essa, in qualità di soggetto attivo del contesto politico E. Ceccherini, "I poteri dei Presidenti di assemblea di interpretazione e supplenza dei regolamenti parlamentari", in G. Rolla E. Ceccherini (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 77 e ss.; A. Torre, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000; M. Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2001; E. Gianfrancesco, "Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali", in E. Gianfrancesco N. Lupo, cit., pp. 11 e ss.

53 N. Lupo ("Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario", cit. pp. 42-45) rileva che la mancanza di una codificazione "pubblica" dei precedenti parlamentari ha comportato la tendenza alla rincorsa del precedente peggiore, tradendo l'esigenza di giustizia sottesa al ricorso a una regola consuetudinaria o a una prassi già affermata nel momento in cui insorge la controversia.