

## L'ORGANIZZAZIONE INTERNA E LE PREROGATIVE PARLAMENTARI NELLE PROPOSTE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI DELLE CAMERE NELLA XVI LEGISLATURA<sup>1</sup>

di PIERO GAMBALE

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

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

Al pari di altri momenti della storia costituzionale italiana<sup>2</sup>, il “tessuto” regolamentare delle nostre assemblee rappresentative cerca di adattarsi - ciò è quanto accade anche con le ipotesi di riforma presentate presso i due rami del Parlamento agli inizi della XVI legislatura - ai mutamenti intervenuti nel sistema politico- istituzionale.

Si tratta di un percorso dai ritmi e dalle modalità fortemente differenziati, sotto diversi profili: talvolta, come correttamente è stato detto, la fonte regolamentare si è collocata in posizione per così dire di “avanguardia” rispetto alle evoluzioni poi registrate dalla forma di governo o dal sistema politico-istituzionale; in altri casi, il *corpus* di norme regolamentari si è ritrovato invece in posizioni, se non di “retroguardia”, definibili di “continuità” rispetto alle possibili evoluzioni del diritto pubblico<sup>3</sup>.

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

Se si esclude l'opera di redazione integrale e coordinata delle regole parlamentari di Camera e Senato realizzata nel 1971<sup>4</sup>, gli interventi riformatori compiuti a partire dalle

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

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

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

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

prime legislature repubblicane presentano infatti una sorta di andamento a “rincorsa” tra i due rami del Parlamento nell’adozione complessi di norme regolamentari sempre più simili tra loro<sup>5</sup>. Ciò ha di fatto realizzato una sorta di crescente “siamesità” delle regole procedurali dei due rami del Parlamento negli ultimi decenni, mentre - è interessante evidenziare - si auspica tuttora da più parti una differenziazione strutturale e funzionale del Senato della Repubblica rispetto alla Camera dei deputati da attuarsi sul piano costituzionale.

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

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

In tal senso, diviene quasi obbligato “accostare” questo complesso di riforme a quello varato nel biennio 1997-1999 presso la Camera dei deputati (il Senato nello stesso turno di tempo procede ad una serie di modesti aggiustamenti, avendo approvato un decennio prima un corposo complesso di riforme regolamentari<sup>7</sup>) per provare ad individuare analogie e differenze tra i due momenti.

Sul primo versante, è agevolmente riscontrabile come, ancora una volta, l’inagibilità della “via costituente alle riforme” - il fallimento della “Bicamerale D’Alema” nel 1997 e la bocciatura, nella consultazione referendaria del 25 giugno 2006, del progetto di riforma predisposto e approvato dal centrodestra nella XIV legislatura - finisca per attivare cospicuamente l’utilizzo, in chiave riformatrice, delle fonti del diritto parlamentare<sup>8</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

stono” disinvoltamente ora l’abito costituzionale ora quello “regolamentare”<sup>9</sup>, configurando una fungibilità tra le due fonti - la Costituzione e i regolamenti parlamentari – che non può non andare esente da critiche<sup>10</sup>.

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

Nelle riforme della fine degli anni Novanta, la *ratio* di fondo sottesa all’intero impianto riformatore fu identificata nel cosiddetto “Parlamento decidente” (con la regia della Presidenza Violante<sup>11</sup>): ciò si traduceva in un approccio al tema delle riforme regolamentari ad ampio spettro, nella consapevolezza che, pur avendo il “fatto maggioritario” introdotto con le leggi elettorali del 1993, fornito un *surplus* di potere decisionale all’Esecutivo, occorresse declinare, sia pure in termini diversi rispetto al periodo della c.d. Prima Repubblica, una *nuova “centralità” del Parlamento* quale luogo di confronto serrato tra la maggioranza e l’opposizione, all’esito del quale vi fossero però la certezza dei tempi della decisione, per la prima, e l’effettività del controllo, per la seconda.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Solo per citarne alcune: le nuove disposizioni in materia di componenti politiche del Gruppo misto introdotte alla Camera (art. 14, c.5) e quelle del Senato che prevedono la partecipazione di uno stesso senatore in più (3) collegi parlamentari) finiscono (le prime paradossalmente) per favorire una crescente frammentazione degli stessi<sup>13</sup>.

Quanto alle dinamiche del procedimento legislativo, il "connubio" costituito dalla presentazione di "maxiemendamenti" abbinati alle votazioni sulle questioni di fiducia poste su di essi ha progressivamente svilito l'esame in commissione dei provvedimenti<sup>14</sup>.

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

Infine, si è registrata, sul versante delle garanzie che attengono al Parlamento nel suo complesso, una paralisi sul finire della XIV legislatura dell'attività di verifica dei poteri (addirittura in seno alla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati) e, più in generale, un crescente accentuarsi del profilo giuridico delle questioni ad essa connesse<sup>16</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

Accanto a tale nucleo di proposte si è andato progressivamente “addensando”, in una sorta di *secondo tempo* delle riforme delle regole del diritto parlamentare in questo inizio di XVI legislatura, una serie di complessi organici di riforma – sui quali si è incentrato il dibattito dottrinario<sup>18</sup> - rappresentati dalle proposte “gemelle” del PDL presentate simultaneamente al Senato e alla Camera<sup>19</sup>, cui solo mesi dopo seguono proposte “organiche” di riforma presentate dall'IDV al Senato<sup>20</sup>, dal PD al Senato<sup>21</sup> e dall'UDC al Senato<sup>22</sup>.

In tali proposte, il tema della riduzione della frammentazione dei gruppi parlamentari, pur presente, non rappresenta più il *core business* delle ipotesi di riforma in campo<sup>23</sup>: nelle ipotesi di riforma avanzate dalla maggioranza centrale appare invece l'esigenza di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, in particolare sul versante della programmazione dei lavori e delle dinamiche del procedimento legislativo, a fronte di una debolezza che, come correttamente è stato detto non sembra trovare sempre riscontro nella prassi<sup>24</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

alcune soluzioni tese, da un lato, a fare da controcanto alle proposte “gemelle” del centrodestra introducendo in un primo momento norme in tema di riconoscimento del Consiglio dell’Opposizione (la proposta dell’IDV presentata al Senato parla invece di “Coordinamento” delle Opposizioni – art. 3, c.1), delle prerogative dell’Opposizione e delle minoranze e per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento (proposta Ceccanti ed altri, doc. II n.9) e successivamente, in particolare con le proposte PD e IDV presentate al Senato, da ultimo quella dell’UDC al Senato, ad introdurre elementi di riforma delle regole parlamentari inquadrabili nell’ottica di salvaguardare le prerogative parlamentari che si immaginano in qualche modo marginalizzate dall’esercizio futuro delle prerogative dell’esecutivo, in *primis* di quelle di carattere legislativo<sup>25</sup>.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Si è così avuta, a partire dalle riforme regolamentari del 1971, la fase nella quale le Commissioni sono divenute di fatto detentrici di un potere di iniziativa legislativa, "introduttori necessari" del procedimento legislativo e destinatarie di una serie di importanti funzioni di indirizzo e controllo sul Governo (la cosiddetta attività delle Commissioni in sede politica; è poi seguita, nella seconda metà degli anni Novanta, una fase di indubbio indebolimento del ruolo delle Commissioni in conseguenza di un'esaltazione del ruolo del Governo dovuta a fattori "esterni", quali il perseguimento di macro-obiettivi, come il risanamento dei conti pubblici, dettati dal processo di integrazione comunitaria<sup>27</sup>.

Correttamente è stato detto che il sistema delle Commissioni ha risposto a tale evoluzione, attraverso un comportamento *pro-attivo* che ha trovato il suo terreno d'elezione nelle attività di carattere non legislativo<sup>28</sup> (cfr. a testimonianza della rilevanza quantitativa del fenomeno, il recente volume curato da Dickmann e Staiano sulle attività non legislative del Parlamento): non dunque nel potenziamento dell'attività istruttoria del procedimento legislativo (che ha necessariamente dovuto assumere un diverso carattere a fronte del fatto che il baricentro del procedimento legislativo si spostava verso l'esecutivo), bensì in un *mixage* di attività consultiva, di indagine e di verifica.

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

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

<sup>28</sup> Così R. PERNA, *Op. cit.*, p. 150.

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

Vanno evidenziati in primo luogo gli interventi volti a ridefinire le competenze delle commissioni permanenti (cfr. proposta PD Senato, art. 11) in modo da superare sia le incongruenze tra i due rami del Parlamento sia per ottenere un crescente "allineamento" delle competenze degli organi collegiali del Parlamento alle modifiche introdotte in tema di organizzazione delle strutture ministeriali di governo e a quelle di rango costituzionale (riforma del Titolo V) che hanno interessato i rapporti Stato-regioni<sup>29</sup>.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Il tentativo di individuare e potenziare sedi parlamentari a composizione paritetica e a presidenza "alternata" tra maggioranza e opposizione, nel tentativo di sterilizzare gli aspetti più aspri del confronto tra il *continuum* Governo-maggioranza e le opposizioni, si traduce nella proposta della maggioranza nell'istituzione di nuovi organismi: il comitato per il controllo sui conti pubblici (secondo quanto previsto nella proposta "gemella" della maggioranza, attraverso l'introduzione dell'articolo 124-*bis* r.C. e dell'art. 130-*bis* r.S.) mira a rafforzare il controllo *ex post* sulla spesa pubblica, raccordandosi con i canali informativi che derivano da soggetti esterni (la Corte dei Conti e, per il tramite del Governo, l'Istat) e rifacendosi ad esperienze straniere<sup>30</sup>.

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

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

---

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

blica, sia, nelle ultime riforme del 2008, attraverso un incremento del numero delle commissioni parlamentari<sup>31</sup>.

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

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

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

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

Quanto alle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari in tema di prerogative parlamentari presentate nella XVI legislatura, occorre ricordare che sin dalle prime ricostruzioni risalenti al periodo statutario l’ambito delle prerogative parlamentare appare come un complesso vasto ed articolato di istituti, non facilmente riconducibili ad una matrice unitaria<sup>33</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Tale innovazione riveste indubbio interesse poiché tende ad attenuare il carattere “ancillare” della Giunta per il regolamento rispetto all’attività interpretativa del Presidente d’Assemblea – carattere testimoniato anche dal numero sempre più ridotto di sedute di tali organismi - e va abbinata alla proposta di rendere il più possibile trasparente, attraverso la raccolta da parte di un mini-organismo paritetico (due senatori, di opposizione e di maggioranza) assistito dal Segretario generale, delle “interpretazioni fattuali” del regolamento (cfr. art. 5 proposta IDV Senato). Evidentemente occorre – e la proposta sembra andare in tale direzione – predisporre adeguati strumenti per potersi orientare nell’accumulazione incontrollata di “precedenti”, richiamati spesso in modo esplicito ancorché sintetico<sup>34</sup>.

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

---

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