

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PARLAMENTARI

di ELENA GRIGLIO

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

Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. *Le proposte degli altri gruppi parlamentari*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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