

---

# Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari e la loro incidenza sulla forma di governo in Italia

*Andrea Pertici*

---

Doctor por la Universit  de Pisa (Italia), relator de su tesis Prof. Alessandro Pizzorusso. Profesor de la Facultad de Jurisprudencia de la Universit  de Pisa y de Instituciones de Derecho Público en la Academia Naval de Livorno. Miembro del Comité de Relaciones de Jurisprudencia Constitucional y del de Redacci n del Foro Italiano. Numerosas publicaciones. Profesor invitado de la Maestria en Ciencias de la Legislaci n (USAL).

---

## 1. Premessa: i regolamenti parlamentari nella Costituzione repubblicana

Nella Repubblica italiana, come generalmente nelle democrazie contemporanee, l'organizzazione e il funzionamento delle Camere sono regolati da alcune disposizioni costituzionali e, soprattutto, dai regolamenti parlamentari. Questi ultimi sono espressione di un potere di autonormazione risalente almeno alla rivoluzione francese (seppure sia precedente la loro introduzione nell'esperienza costituzionale britannica, cui tuttavia non pare agevolmente riconducibile la tradizione continentale)<sup>1</sup>, posto a tutela della sovranit  del Parlamento e della separazione dei poteri, soprattutto rispetto alle ingerenze del sovrano, per

---

<sup>1</sup> Sul punto cfr., ad esempio, L. GIANNITI - C. DI ANDREA, sub art. 64, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, 1222.

limitare i poteri del quale – come noto – i Parlamenti nascono<sup>2</sup>. Su queste basi, la adozione di regolamenti da parte delle Camere venne introdotta nell'art. 61 dello Statuto albertino.

Nella Costituzione della Repubblica italiana i regolamenti parlamentari sono previsti all'art. 64, co. 1, in base al quale «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». In questo modo si esclude, in primo luogo, che le regole di organizzazione e funzionamento (che non siano già costituzionalmente poste) possano essere adottate con legge. L'approvazione a maggioranza assoluta pare svolgere una duplice funzione: da un lato, indica la necessità che si realizzi una certa condivisione delle regole di funzionamento<sup>3</sup>; dall'altro, recupera, in qualche misura, la mancanza dell'approvazione anche da parte dell'altro ramo del Parlamento per un atto che si pone tra le fonti primarie.

I regolamenti parlamentari, infatti, sono considerati una fonte primaria, sia in ragione della loro diretta previsione nella Costituzione, sia in quanto espressione di autonomia di un organo costituzionale. In virtù di questa seconda ragione, evidenziata anche dalla Consulta<sup>4</sup>, in effetti, potrebbero forse essere considerate fonti primarie anche i regolamenti degli altri organi costituzionali, ma la dottrina ha più volte sollevato dubbi in proposito, sottolineando le differenze, sia in relazione alla loro produzione normativa, sia in relazione alla specificità ed esclusività della loro previsione costituzionale<sup>5</sup>. Il loro rapporto con la legge, quindi, è regolato sulla base del principio di competenza, che si atteggia, in questo

2 La persistente validità di tale ratio è riscontrabile, *mutatis mutandis*, nella sentenza della Corte costituzionale italiana n. 231/1975, in cui si afferma che la riserva di regolamento garantisce una «posizione di "assoluta indipendenza" del Parlamento come di altri organi "ai vertici dello Stato"», esprimendo una posizione ripresa anche nella sent. n. 154/1985.

3 In proposito pare da ricordare come Costantino Mortati, alla Costituente, espresse la convinzione che i regolamenti parlamentari dovessero essere approvati a maggioranza qualificata «in modo da rendere meno facile sia[no] fatt[i] in vantaggio di certe maggioranze per imporre certi metodi» (sul punto cfr. anche L. GIANNI – C. DI ANDREA, sub art. 64, cit. 1224). Tali considerazioni potrebbero risultare particolarmente attuali e condivisibili in presenza di sistemi elettorali maggioritari o con premio di maggioranza come quelli vigenti in Italia da ormai quindici anni. Ciò, peraltro, potrebbe indurre a riflettere su un generale ripensamento (*rectius*, innalzamento) delle maggioranze previste in molte disposizioni della Costituzione, probabilmente introdotte anche considerando la presenza di un sistema elettorale proporzionale.

4 Cfr. le decisioni ricordate nella nota 2.

5 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 367 s.; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto italiano*, I. Le fonti scritte, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. Sacco, Utet, Torino, 1998, 135 ss.

caso, come vera e propria riserva costituzionalmente stabilita, sicché una legge non potrebbe intervenire in materia di organizzazione e funzionamento delle Camere (questo è infatti generalmente ritenuto l'ambito di competenza dei regolamenti in parola, nonostante l'unico espresso riferimento costituzionale sia all'integrazione del procedimento legislativo delineato all'art. 72), neppure in assenza di previsioni dei regolamenti parlamentari in merito<sup>6</sup>.

La specificità di queste fonti primarie è riscontrabile anche nel fatto che la Corte costituzionale ha sempre rifiutato di sindacarle (sent. n. 154/1985; ordd. nn. 444 e 445/1993), così come ha escluso di sindacare leggi ed atti aventi forza di legge per violazione di norme strumentali contenute nei regolamenti parlamentari, in ragione della loro natura di *interna corporis* (sentt. nn. 9/1959; 9/1970; 292/1984; 379/1996)<sup>7</sup>.

## 2. La riforma dei regolamenti parlamentari ed i suoi rapporti con la modifica della legge elettorale e con le riforme costituzionali

I vigenti regolamenti parlamentari risalgono al 1971, quando la loro introduzione rappresentò un forte elemento di modernizzazione del Parlamento, seppure in presenza di elementi spesso ritenuti causa della scarsa efficienza parlamentare. In effetti, le successive modifiche hanno proprio avuto come obiettivo il miglioramento della capacità di lavoro delle Camere. In particolare, al Senato, la riforma più ampia risale al 1988, quando fu introdotta, tra l'altro, la generalizzazione del contingentamento dei tempi, cui sono seguite una serie di riforme più puntuali. Alla Camera dei deputati, invece, dopo le pur significative modifiche degli anni Ottanta del Novecento, è nel 1997 che, sotto la presidenza di Luciano Violante, sono state introdotte le più significative modifiche, le quali, incidendo su diversi aspetti dell'organizzazione dei lavori, hanno reso più contenuti (e soprattutto più certi) i tempi di svolgimento dei lavori parlamentari<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. ancora L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 93.

<sup>7</sup> Una impostazione diversa potrebbe forse risultare dalla sent. n. 391 del 1995, però, successivamente superata, nonché, secondo alcuni, nella sent. n. 379 del 2003 (cfr. T. GIURVON, *Insindacabilità (del) parlamentare e «ingerenza qualificatoria» della Corte costituzionale: verso la giustiziabilità dei regolamenti della Camera?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3802 ss., ma contro A. PALÈ, *Postilla. Gli atti riconducibili alla funzione parlamentare restano tali, anche se inammissibili*, ibidem, 3890 s.).

<sup>8</sup> Sul percorso delle modifiche dei regolamenti parlamentari, cfr. L. GIANNI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, 20 ss.

Nonostante questi anche significativi aggiornamenti dei regolamenti delle Camere, una più completa riforma dei regolamenti parlamentari è stata più volte indicata, assieme alle riforme costituzionali (almeno relativamente ad alcuni punti caratterizzanti della forma di governo) e alla riforma della legge elettorale, come necessaria per concorrere ad una semplificazione del quadro politico e ad un miglioramento dell'efficienza dell'azione del Parlamento e, indirettamente, del Governo, nell'ottica di una (migliore) "razionalizzazione" della vigente forma di governo parlamentare.

Tuttavia, nella legislatura in corso, anche a causa della semplificazione del quadro parlamentare, realizzatasi con le elezioni del 2008 in via meramente politica, la riforma elettorale e, in qualche misura anche quella costituzionale, hanno perso di interesse, o almeno d'urgenza.

Quanto al sistema elettorale introdotto con legge n. 270 del 2005, approvata in tempi brevissimi dalla sola maggioranza di centrodestra alla fine della XIV legislatura (2001-2006)<sup>9</sup>, nella XV legislatura (2006-2008) erano state avanzate alcune proposte e ipotesi di modifica, prive, tuttavia, del necessario consenso e rimaste, quindi, senza esito anche per la fine anticipata della legislatura<sup>10</sup>. Nella presente legislatura, questa

9 Sul punto può rinviarsi, per praticità, tra gli altri, a A. PERTICI, *Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge n. 270 del 2005*, in S. PANIZZA - R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, PLUS, Pisa, 2006, 263 ss. e dottrina ivi citata.

10 In particolare, negli ultimi mesi del 2007, era stata la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ad avviare un lavoro per arrivare alla definizione di un testo di riforma della legge elettorale che esprimesse un accordo tra forze politiche di maggioranza e di opposizione. In questa sede, infatti, si arrivò alla elaborazione della c.d. "bozza Bianco" (dal nome del Presidente della Commissione), che tuttavia non aveva raggiunto ancora un grado di definitività - oltre che di condivisione - tale da consentire di trasformarla in una proposta di legge condivisa e quindi dotata di chances per una rapida approvazione. I lavori, però, furono interrotti dalla crisi del secondo Governo Prodi, alla fine di gennaio 2008.

In realtà, a seguito di tale circostanza da più parti politiche fu rilanciata la necessità di procedere ad una riforma della legge elettorale prima di indire nuove elezioni, al punto di ipotizzare la formazione di un Governo a questo scopo. In particolare, a conclusione delle consultazioni seguite alla crisi del Governo Prodi, il Presidente della Repubblica, come si legge nel comunicato, chiese «al Presidente del Senato - facendo appello al suo senso di responsabilità istituzionale - di verificare le possibilità di consenso su un preciso progetto di riforma della legge elettorale e di sostegno a un Governo funzionale all'approvazione di quel progetto e all'assunzione delle decisioni più urgenti in alcuni campi». Tuttavia, a seguito della consultazione delle forze politiche, il Presidente del Senato non riscontrò un sufficiente consenso parlamentare a sostegno di un siffatto Governo, cosicché il Presidente della Repubblica procedette allo scioglimento delle Camere e all'indizione di nuove

riforma pare avere perso d'interesse – o almeno d'urgenza – dopo l'esito delle ultime elezioni, che hanno prodotto, in via di fatto, una significativa semplificazione del quadro politico-parlamentare e una maggioranza ampia in entrambe le Camere. Rimangono pendenti, tuttavia, tre referendum di abrogazione parziale, volti ad impedire la formazione di coalizioni di liste (allo scopo di evitare in futuro il ricrearsi di una eccessiva frammentazione politica)<sup>11</sup> e ad eliminare la possibilità per una stessa persona di candidarsi in più circoscrizioni (e potenzialmente anche in tutte), rendendo così più trasparente la scelta degli eletti. Tuttavia, l'esito di questi *referendum* (che dovrebbero essere indetti a giorni per il 21 giugno 2009<sup>12</sup>) pare assai incerto, potendosi dubitare, sulla base

<sup>11</sup> In particolare, come noto, i primi due quesiti mirano all'abrogazione, rispettivamente per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, della possibilità per le liste di collegarsi in coalizioni con un unico capo ed un unico programma. La conseguenza principale dell'abrogazione proposta consisterebbe nel fatto che il premio di maggioranza pari al 55% dei seggi (dell'intera assemblea, nelle elezioni della Camera; di quelli assegnati alla Regione di volta in volta individuata, nelle elezioni del Senato) sarebbe attribuito alla lista che ottiene più voti (e non invece alla lista o – come normalmente oggi avviene – alla coalizione più votata). Ovviamente, da tale abrogazione discenderebbe anche una modifica delle seglie di sbarramento che diverrebbero quelle più elevate, oggi previste per le liste non coalizzate.

I quesiti sono comunque consultabili su alcuni siti internet, tra cui possiamo ricordare i seguenti: [www.referendumelettorale.org](http://www.referendumelettorale.org); [www.astrid-online.it/Dossier-r1/Documenti/index.htm](http://www.astrid-online.it/Dossier-r1/Documenti/index.htm).

<sup>12</sup> Si ricorda che su questi *referendum* si sarebbe dovuto votare il 18 maggio 2008, ma lo scioglimento anticipato delle Camere ha determinato, ai sensi dell'art. 34, secondo comma, della l. n. 352 del 1970, la sospensione automatica del procedimento, i cui termini riprendono a decorrere il trecentosessantacinquesimo giorno successivo allo svolgimento delle elezioni, nel caso di specie, quindi, il 15 aprile 2009. Da questa data il Presidente della Repubblica può indire il *referendum* per una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno (art. 34, primo comma, della l. n. 352 del 1970), tra il cinquantesimo ed il settantesimo giorno successivo alla emanazione del medesimo decreto di indizione (art. 15, secondo comma, della l. n. 352 del 1970, applicabile in forza del rinvio di cui all'art. 40 della medesima legge). Le date astrattamente possibili, in base alle richiamate previsioni di legge, quindi, sarebbero state quelle del 7 e del 14 giugno 2009. La fissazione del *referendum* per la prima data utile, cioè per il 7 giugno, avrebbe determinato il loro contemporaneo svolgimento con le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo. Ciò, oltre a portare un risparmio di alcune centinaia di milioni di euro, avrebbe certamente agevolato il raggiungimento del *quorum* (pur lasciando, naturalmente, a coloro che avessero voluto votare per le elezioni europee, ma non per i *referendum*, la possibilità di non ritirare le relative schede). Tuttavia, la netta contrarietà della "Lega nord" nei confronti di questo *referendum* (dal cui esito positivo vedrebbe messa a serio rischio la propria permanenza al Governo) ha reso politicamente impercorribile l'abbinamento delle due votazioni. L'unica data possibile sarebbe quindi stata il 14 giugno, ma per evitare che alcuni italiani si trovino ad andare a votare ogni domenica per tre settimane consecutive (il 21 giugno sono infatti previsti i ballottaggi per alcune elezioni amministrative il cui primo turno di votazione si svolgerà il 7 giugno, con le elezioni europee), si è pensato di approvare una legge che, in deroga a quanto previsto all'art. 34, primo comma, della l. n. 352 del 1970, consenta la indizione del *referendum* per domenica 21 giugno.

dell'esperienza degli ultimi anni, della partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, come noto, necessaria per l'abrogazione<sup>13</sup>.

Delle riforme costituzionali, invece, si discute, in Italia, da oltre venticinque anni, senza che si sia mai riuscito a portarle a termine (con l'eccezione della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione). Pur senza poter esaminare in questa sede il merito delle proposte susseguitesì, si deve sottolineare come le difficoltà di funzionamento del sistema, soprattutto relativamente alla stabilità di Governo e alla efficienza del Parlamento, permangano. Dopo il fallimento di comitati e commissioni bicamerali per le riforme<sup>14</sup> e la bocciatura popolare della revisione costituzionale approvata dal solo

13 L'art. 75, quarto comma, della Costituzione, infatti, prevede che la proposta (abrogativa) sottoposta a *referendum* sia approvata se, avendo partecipato la maggioranza degli aventi diritto, la maggioranza dei voti validamente espressi risultano favorevoli. Se, quindi, non partecipa la maggioranza degli elettori, non vi è alcuna possibilità che si produca l'abrogazione. L'ultima occasione in cui la maggioranza degli elettori è andata a votare per i *referendum* risale ormai al 1995, essendo mancato il *quorum* nel 1997, nel 1999, nel 2000, nel 2003 e nel 2005.

14 Infatti, dopo che la necessità di riforme istituzionali era stata sottolineata in un messaggio del Presidente Leone alle Camere nel 1975 ed era stata rilanciata pochi anni dopo dal PSI (con Giuliano Amato e Bettino Craxi), per essere quindi evidenziata anche nel c.d. «decalogo» che il Presidente Spadolini elaborò in occasione della presentazione alle Camere del suo secondo Governo, nel settembre 1982, i Presidenti delle Camere invitarono le Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento a procedere alla costituzione, ciascuna nel proprio seno, di un comitato ristretto, con il compito di sottoporre al Presidente della Camera di appartenenza un documento recante un quadro delle proposte già all'esame delle Camere in materia istituzionale; di eventuali altri punti degni di considerazione sulla stessa materia; di eventuali suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari che dovessero ritenersi necessarie in relazione alle suddette proposte di carattere istituzionale. I Presidenti delle due Commissioni, l'on. Riz e il sen. Bonifacio, trasmisero una relazione conclusiva ai Presidenti delle rispettive Camere, ma pochi mesi dopo si concluse la legislatura senza che alcuna riforma fosse stata neppure avviata. Tuttavia, queste iniziative risultarono in qualche misura prodromiche all'istituzione, a pochi mesi dall'apertura della IX legislatura (ottobre 1983), di una Commissione bicamerale con il compito di «formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa, su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa». Tale Commissione, presieduta dall'on. Bozzi, presentò una relazione conclusiva, riguardante numerosissimi aspetti della Costituzione, a seguito della quale furono depositate in Parlamento una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni formulate dalla Commissione; ma l'assenza di un reale accordo politico, condusse ad abbandonare anche in questa legislatura qualunque iniziativa riformatrice. Tralasciata ogni reale ipotesi di riforma organica durante la legislatura successiva, con l'avvio dell'undicesima legislatura, si costituì, invece, una Commissione bicamerale «per le riforme istituzionali» (presieduta, prima dall'on. De Mita e poi dall'on. Jotti), con il compito di elaborare «un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte seconda della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI, nonché progetti di



centrodestra nella XIV legislatura<sup>15</sup>, nella XV legislatura la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati era riuscita ad elaborare un testo condiviso anche da gran parte dell'opposizione (c.d. «bozza Violante»), rimasto privo di seguito a causa dello scioglimento anticipato

legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario». La Commissione era dotata di poteri referenti. I progetti di legge da essa presentati sarebbero stati approvati con una procedura parzialmente derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 138 Cost., prevedendo che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere dovesse essere sottoposto obbligatoriamente a referendum entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. La legge costituzionale sarebbe stata promulgata solo se nel referendum fosse stata approvata a maggioranza dei voti validamente espressi. Tuttavia, sul progetto elaborato dalla Commissione dopo quindici mesi di lavoro (dal settembre 1992 al dicembre 1993), anche a causa della conclusione anticipata della legislatura, non iniziò neppure la discussione in Parlamento. Nella XII legislatura, il primo Governo Berlusconi (1994), la delega per le «riforme istituzionali» fu affidata al ministro Speroni, chiamato a presiedere un «comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali», che giunse nel dicembre 1994 ad approvare un progetto di revisione costituzionale. Tuttavia, a causa della crisi di Governo, il testo non venne tradotto in proposta di legge di revisione costituzionale d'iniziativa governativa, ma venne presentato dal sen. Speroni, senza che però il Senato ne iniziasse neppure l'esame. Le riforme istituzionali furono quindi riprese nella legislatura successiva, quando fu istituita la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. D'Alema, cui la l. cost. n. 1 del 1997 attribuì il compito di elaborare «un progetto di legge di riforma della parte II della Costituzione, corredato di relazione illustrativa e di eventuale relazione di minoranza; ovvero più progetti di legge [...] corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza». La Commissione era dotata di poteri referenti. I progetti di legge da essa presentati sarebbero stati approvati con una procedura parzialmente derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 138 Cost., prevedendo che, a seguito dell'approvazione con doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere, a maggioranza assoluta nel voto unico finale, il testo dovesse essere sottoposto obbligatoriamente a referendum entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. La legge costituzionale sarebbe stata promulgata solo se, avendo partecipato al referendum la maggioranza degli aventi diritto, vi fosse stata l'approvazione della maggioranza dei voti validi. Tuttavia, poco dopo l'inizio del dibattito parlamentare, venne meno l'accordo politico tra maggioranza e opposizione che aveva consentito la presentazione di quel progetto, il cui iter parlamentare venne quindi sospeso senza più riprendere. Dopo il fallimento di questa esperienza la strada dei comitati e delle commissioni bicamerali per le riforme pare definitivamente accantonata. comma, della l. n. 352 del 1970, consenta la indizione del referendum per domenica 21 giugno.

15 Nella XIV legislatura, il secondo Governo Berlusconi (2001-2005) decise di assumere l'iniziativa delle riforme costituzionali, presentando, nell'ottobre 2003, un'ampia proposta di revisione della seconda parte della Costituzione, la quale si basava sulla c.d. «bozza di Lorenzago», un articolato redatto da quattro parlamentari, esponenti delle quattro principali forze politiche di maggioranza, nella suddetta località del Cadore, nell'agosto precedente. Il testo (che modificava oltre cinquanta articoli della Costituzione e ne inseriva alcuni nuovi) fu approvato definitivamente dal Parlamento il 16 novembre 2005, con i voti della sola maggioranza, ma, sottoposto a referendum nel giugno 2006, fu respinto dal corpo elettorale.

delle Camere<sup>16</sup>. Nella corrente legislatura quel testo è stato significativamente ripresentato da parlamentari sia dell'opposizione che della maggioranza (C. 441, Amici ed altri; S. 978, Bocchino), ma non ne è stato ancora iniziato l'esame.

Probabilmente, dopo una così lunga sequela di tentativi non riusciti prevale una certa disillusione circa la possibilità di realizzare le riforme costituzionali. In effetti, a differenza di quanto avvenga per altre modifiche delle "regole del gioco", per le quali una condivisione tra la gran parte delle forze politiche, o comunque un coinvolgimento dell'opposizione, risulta certamente auspicabile, per le riforme costituzionali la medesima condivisione è necessaria almeno se non ci si vuole esporre, come è avvenuto nel 2006, al rischio di una bocciatura popolare. Tuttavia, l'atteggiamento di collaborazione che potrebbe portare ad una riforma costituzionale, in alcuni periodi auspicato dalle stesse forze politiche (maggiori), ha retto, fino ad ora, nella migliore delle ipotesi per brevi periodi, certamente insufficienti per completare il lungo iter che l'art. 138 Cost. richiede.

Accantonate la riforma elettorale e quella costituzionale, quindi, in questa legislatura la maggiore attenzione delle forze politiche presenti in Parlamento (o almeno della maggior parte di queste) pare essersi concentrata sulla riforma dei regolamenti parlamentari, a Costituzione (e legge elettorale) invariata.

La scelta può suscitare perplessità, perché finisce per separare riforme tra loro intrinsecamente connesse, sembrando anzi voler realizzare, attraverso una mera riforma dei regolamenti parlamentari, una modifica dell'equilibrio tra poteri ed una riassetto della forma di governo, che dovrebbero passare attraverso la revisione della Costituzione, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla stessa. Ciò risulta particolarmente

16 In merito, tra i numerosi commenti, si rinvia almeno a L. VIOLANTE, *Curare il deficit (di rappresentanza e di decisione)*, in *www.federalismi.it*, n. 24 del 2007, in cui si evidenzia anche il legame tra riforme costituzionali e riforma del sistema elettorale; B. CARAVITA DI TORITTO, *Aspettando Ulisse: riparte la tela delle riforme nella XV legislatura*, in *www.federalismi.it*, n. 20 del 2007; M. LUCIANI, *Prime osservazioni al disegno di legge cost. 553 e abb. recante "Modifiche alla seconda parte della Costituzione"*, in *www.astridonline.it* (18 ottobre 2007).

Sul cammino delle riforme, almeno fino alla XV legislatura, può rinviarsi, tra i numerosi scritti in materia, ad esempio a S. PANIZZA - R. ROMBOLI, *Introduzione. L'attuazione della Costituzione tra riforme intervenute e ipotesi di revisione*, nonché a S. PANIZZA - A. PERTICI, *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25 e 26 giugno 2006*, entrambi in S. PANIZZA - R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione*, cit., rispettivamente, 11 ss. e 121 ss.



chiaro nella relazione introduttiva alle proposte della maggioranza, in cui si legge, tra l'altro ed in particolare, che «il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall'altra»<sup>17</sup>.

Ciò premesso, deve constatarsi, in primo luogo, come, trascorso appena un anno dall'inizio della legislatura, sia stato già presentato un consistente numero di proposte: quindici al Senato e dodici Camera dei deputati, alcune delle quali investono numerosi aspetti dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere<sup>18</sup>. In questo scritto ci concentreremo, in particolare, su quelle di più ampia portata, presentate dai Presidenti e/o dai Vicepresidenti dei gruppi parlamentari (e che costituiscono quindi la linea ufficiale del gruppo e, di conseguenza, del corrispondente partito). Si tratta, alla Camera dei deputati, della proposta Cicchitto, Bocchino ed altri ("Popolo delle libertà", d'ora in poi PdL; doc. II, n. 3) e di quella Bressa ed altri ("Partito democratico", d'ora in poi PD; doc. II, n. 9); al Senato, delle proposte Gasparri-Quagliariello (PdL; doc. II, n. 6); Belisario ed altri ("Italia dei Valori", d'ora in poi IdV; doc. II, n. 12), Zanda, Finocchiaro ed altri (PD; doc. 2, n. 13), D'Alia (UDC; doc. II, n. 14)<sup>19</sup>.

17 Da altro punto di vista, nelle relazioni che accompagnano le proposte presentate dal "Partito democratico", si riconosce la delicatezza della questione, sottolineando come negli ultimi anni si sia già inciso sulla forma di governo attraverso iniziative politiche o legislative. «a Costituzione immutata», e come, quindi, l'obiettivo della proposta in questione sia quello di non spingersi «a prefigurare un nuovo sistema istituzionale e una nuova forma di organizzazione dello Stato». Tuttavia queste affermazioni palano in realtà confermare come il confine risulti almeno a tratti labile, come traspare, in qualche misura, dalle prime righe della stessa relazione alla proposta presentata dal PD alla Camera, affermandosi che «con la presente proposta si intende proseguire e consolidare il processo di riforma delle nostre istituzioni, avviato agli inizi degli anni Novanta con la stagione dei *referendum* elettorali, sulla via della costruzione di una democrazia dell'alternanza».

18 Ad esempio, nelle due precedenti legislature, alla Camera dei deputati non solo il numero delle proposte di modifica dei regolamenti era stato inferiore (dieci nei due anni di durata della XV legislatura e dodici nell'intera XIV legislatura, che aveva avuto durata quinquennale), ma esse avevano avuto ad oggetto esclusivamente singoli articoli o ristretti gruppi di articoli concernenti comunque singoli aspetti dell'organizzazione o del funzionamento della Camera.

19 In realtà, come noto, l'UDC non ha al Senato un vero e proprio gruppo parlamentare, avendo eletto soltanto tre senatori (a seguito del superamento della soglia di sbarramento dell'8% prevista per le liste non collegate in coalizioni soltanto in Sicilia), con i quali partecipa ad un gruppo, denominato "UDC, SVP e Autonomie", formatosi, oltre che dalla convergenza dei due partiti menzionati nella denominazione (UDC e SVP) e di due senatori eletti rispettivamente per l'"Union Valdôtaine" e per il "Movimento associativo italiani all'estero Sudamerica", grazie all'adesione di tre senatori a vita (Andreotti, Colombo e Cossiga). Tuttavia, in considerazione della rilevanza che

L'ampiezza e la generalità di queste proposte rende molto difficile, oltre che forse poco utile, esaminarle nella loro completezza. Pertanto ci soffermeremo su alcuni punti dai quali sia possibile trarre alcune considerazioni di carattere più generale, organizzandoli, per praticità, all'interno di tre ambiti: 1. le regole di costituzione dei gruppi parlamentari; 2. la disciplina dell'opposizione; 3. la programmazione dei lavori ed il procedimento legislativo.

### 3. La ridefinizione delle regole di costituzione dei gruppi parlamentari

In relazione a questo primo aspetto, la tendenza è quella alla semplificazione del quadro parlamentare. Pertanto le proposte mirano, da un lato, a ridurre la frammentazione, rendendo più difficile la costituzione di gruppi parlamentari, che, nella XV legislatura, soprattutto attraverso le numerose autorizzazioni in deroga al numero minimo di parlamentari richiesto (venti alla Camera e dieci al Senato), erano arrivati addirittura a quattordici alla Camera dei deputati e undici al Senato (oltre ad una varietà di spezzoni di piccolissimi partiti e movimenti annidati nel gruppo misto)<sup>20</sup>, e, d'altro, lato, ad assicurare una maggiore corrispondenza tra le liste presentatesi alle elezioni ed i gruppi che poi si formano in Parlamento.

Quindi, il PdL propone di introdurre regole più restrittive per la formazione dei gruppi parlamentari, che non solo dovrebbero avere un numero minimo di componenti (portato a trenta alla Camera dei deputati), ma anche «rappresent[are] un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni [...] proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di deputati» (o, per il Senato, di senatori). La

<sup>20</sup> L'UDC ha sul piano politico nazionale (avendo anche un proprio gruppo parlamentare di trentacinque deputati alla Camera) abbiamo ritenuto di menzionare la proposta del sen. D'Alia, che del gruppo "UDC, SVP e Autonomie" è Presidente, tra quelle rappresentative della posizione delle maggiori forze politiche rappresentate in Parlamento.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. anche, tra gli altri, S. CUREGGI, *I gruppi parlamentari autorizzati nella XV legislatura*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), e M. RUBICIA, *Dai partiti politici ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2009.

norma, presente in termini analoghi anche nelle proposte del PD<sup>21</sup>, ha il chiaro scopo di evitare che, dopo le elezioni, da una lista si originino più gruppi parlamentari, come spesso è accaduto. In effetti, la norma si completa (nella proposte del PdL come in quelle del PD) con la previsione di un unico gruppo parlamentare anche per le liste di candidati presentate con il medesimo contrassegno da più partiti o movimenti politici<sup>22</sup>.

La proposta del PD al Senato contiene anche la possibilità, per partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni tra loro apparentati, di costituire un unico gruppo parlamentare, favorendo così ulteriori processi aggregativi di più liste (come è avvenuto, ad, esempio, con la costituzione al Senato, nella scorsa legislatura, del gruppo parlamentare dell'Ulivo, comprendente i senatori eletti nelle liste dei DS e della Margherita). In senso analogo, la proposta dell'IdV prevede che il gruppo sia costituito da almeno dieci senatori «eletti in rappresentanza di uno stesso partito o di una coalizione di partiti», impedendo così la formazione di gruppi di senatori appartenenti a coalizioni diverse, ma non a partiti diversi, purché collegati nella medesima coalizione. Questa formulazione, rispetto alle altre ricordate, pare l'unica capace di evitare che una lista presentatasi alle elezioni che abbia ottenuto un numero di deputati o senatori inferiore a quello previsto per la costituzione di un gruppo possa ugualmente formarne uno attraendo al suo interno parlamentari eletti in altre liste (eventualmente anche «prestati» da gruppi alleati)<sup>23</sup>. Quest'ultima proposta, quindi, pare anche la più vincolante in merito alla libertà del parlamentare nella scelta circa il gruppo parlamentare cui iscriversi: infatti, egli potrebbe iscriversi soltanto al gruppo

21 In realtà, la formulazione della norma è pressoché identica nella proposta del PD al Senato, mentre in quella del PD alla Camera un risultato analogo è raggiunto prevedendo il collegamento tra la lista (anziché il partito o il movimento politico) ed il gruppo.

22 Mentre nelle proposte del PdL e in quella del PD al Senato si afferma espressamente che «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo gruppo», la proposta presentata dal PD alla Camera dei deputati realizzerebbe il medesimo obiettivo stabilendo, come abbiamo visto, una corrispondenza tra lista e gruppo, e precisando altresì che «con riferimento ad un contrassegno non può essere costituito più di un gruppo parlamentare» e che «i deputati che aderiscono ad un Gruppo non corrispondente al contrassegno con riferimento al quale sono stati eletti non sono computati ai fini del numero minimo richiesto per la costituzione del Gruppo e per la sua permanenza».

23 Sul punto cfr., in particolare, F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2008.

corrispondente a quello della lista o della coalizione in cui è stato eletto o al gruppo misto<sup>24</sup>. Peraltro, come accennavamo, deve esservi anche una corrispondenza tra il nome del gruppo e quello del partito o della coalizione, cosicché senatori eletti nella stessa lista non potranno dare vita a più gruppi<sup>25</sup>.

Eliminata, in generale, la possibilità di costituzione dei gruppi in deroga al numero minimo, le proposte del PdL attribuiscono all'Ufficio di presidenza la possibilità di autorizzare la costituzione di gruppi privi dei requisiti ricordati, quando lo richiedano almeno trenta deputati o quindici senatori, appartenenti al medesimo gruppo, purché siano trascorsi almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura e questo nuovo gruppo «rappresenti, in forza di elementi certi ed in equivoci, un partito organizzato nel Paese»<sup>26</sup>, introducendo così, in sostanza, una norma "salva-scissionisti"<sup>27</sup>.

24 Sui rapporti tra divieto di mandato imperativo e iscrizione al gruppo parlamentare, cfr., tra gli altri, ad esempio, N. ZANON, *Il transfugismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 2001, 137 ss.; A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 135 e ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studi intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008; nonché, con particolare riferimento alla riforma dei regolamenti, ad esempio, N. LUPO, *Alcune premesse per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com) (29.05.2008).

25 Eventualmente, stando al tenore letterale della disposizione in questione, si potrebbe pensare che alcuni senatori eletti in una lista dichiarino la propria appartenenza al gruppo corrispondente a quest'ultima, mentre altri, eletti nella medesima lista, confluiscono nel gruppo corrispondente alla coalizione nel cui ambito quella lista si era presentata. Il mutamento del nome del gruppo conseguirebbe, invece, al «mutamento di denominazione originaria del partito o della coalizione».

26 Le proposte del PdL e del PD alla Camera dei deputati prevedono che, al ricorrere delle medesime condizioni se i richiedenti sono (soltanto) quindici, il Presidente della Camera possa autorizzare la costituzione di una componente del gruppo misto. In tal senso, se la proposta del PdL risulta nel suo complesso coerente perché se i deputati sono poi trenta possono costituire un vero e proprio gruppo, altrettanto non parrebbe potersi dire per quella del PD. Infatti, i gruppi devono essere costituiti, secondo questo testo, da venti deputati, eletti in liste con il medesimo contrassegno ed il gruppo da questi costituito deve «corrispondere» a quel contrassegno, non computandosi nel numero minimo richiesto per la costituzione del gruppo gli eventuali aderenti eletti in altre liste. Quindi, ci sarebbe da chiedersi quale sia il destino di venticinque deputati, ad esempio, che abbandonino il gruppo corrispondente al contrassegno nel quale sono stati eletti. Non sembrando che questi possano costituire un gruppo, potrebbero costituire, invece, (soltanto) una pur cospicua componente del gruppo misto, che rischierebbe di essere in qualche misura "colonizzato" da quella componente.

27 I requisiti sembrano comunque piuttosto restrittivi, tanto che, ad esempio, nella quindicesima legislatura, sulla base di questi non si sarebbe potuto costituire il gruppo parlamentare della "Sinistra democratica" al quale avrebbe fatto difetto, in primo luogo, la consistenza numerica e, in secondo luogo, il mancato decorso dei ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura.

Infine, tra le ipotesi di deroga al numero minimo per la costituzione di un gruppo, pare da ricordare quella prevista dalla proposta D'Alia, che – prendendo chiaramente come riferimento la situazione dell'UDC nella legislatura in corso – prevede che il Consiglio di presidenza del Senato possa autorizzare «la costituzione di gruppi composti da Senatori appartenenti ad un partito che abbia costituito un Gruppo parlamentare alla Camera dei deputati e la costituzione di Gruppi composti da Senatori appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate»<sup>28</sup>.

#### 4. La pluralità di modelli di organizzazione dell'opposizione

Per quanto concerne la disciplina dell'opposizione, come è stato anche recentemente ricordato<sup>29</sup>, attraverso la maggior parte delle proposte di modifica regolamentare, essa verrebbe ad ottenere un riconoscimento che la Costituzione non le offre e che fino ad ora risulta limitato anche nei regolamenti parlamentari.

Su questo aspetto, a differenza che sul precedente, pare di riscontrare tra le proposte presentate una certa distanza.

In effetti, le proposte del PdL introducono uno “statuto dell'opposizione”, che pare trarre ispirazione, in ultima analisi, dal modello britannico, difficilmente esportabile in un ordinamento costituzionale così

28 Si noti che questa deroga pare prescindere totalmente dal numero degli eletti, con la conseguenza che potrebbe portare alla costituzione anche di gruppi formati da due soli senatori, sembrando che il plurale utilizzato nel testo possa invece escludere almeno il gruppo unipersonale.

29 G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in [www.associazionedicostituzionalisti.it](http://www.associazionedicostituzionalisti.it) (19.12.2008).

30 Sul punto, cfr., in particolare, G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973; A. MASSARI, O. MISSIROLI, G. PASQUINO, *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Laterza, Roma-Bari, 1990; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Il Campano, Pisa, 2008.

31 Sul punto, cfr., in particolare, G. DE VERGOTTINI, *Lo «Shadow Cabinet». Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, Milano, 1973; A. MASSARI, O. MISSIROLI, G. PASQUINO, *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Laterza, Roma-Bari, 1990; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Il Campano, Pisa, 2008.

diverso come quello italiano<sup>70</sup>. In particolare, si istituiscono le figure del "Capo dell'opposizione" e dei "ministri-ombra", destinati a rappresentare i diretti contraddittori, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri, dopo i cui interventi in aula, infatti, possono sempre prendere la parola.

Nel disciplinare la figura del Capo dell'opposizione si è posto il problema, notoriamente sconosciuto a Westminster, del bicameralismo paritario, in virtù del quale la dialettica tra maggioranza di Governo e opposizione si svolge in entrambe le Camere, ma il "Capo dell'opposizione" può essere componente di una sola delle due. Per questo le proposte PdL prevedono, nell'altra Camera, l'elezione di un vice, che esercita le funzioni di "Capo dell'opposizione". La soluzione individuata presenta alcuni inconvenienti. Il primo e più rilevante consiste nella difficoltà di stabilire chi elegge il capo e chi il vice, cosa che – secondo il tenore letterale delle disposizioni proposte – dovrebbe essere indicato sin dall'atto di convocazione da parte dei Presidenti delle Camere. Anche una volta che si fosse risolta (in via politica) questa questione, rimarrebbe quella dei rapporti tra il capo ed il suo vice. In realtà, infatti, il vice esercita, nella Camera cui appartiene, tutte le funzioni del "Capo dell'opposizione", senza essere in alcun modo vincolato alle sue direttive, per cui, in realtà, l'opposizione avrebbe due capi, uno alla Camera ed uno al Senato. Tra i due potrebbe esservi, e normalmente probabilmente vi sarebbe, piena consonanza, ma nulla esclude il contrario, con conseguenze non facilmente prevedibili, ma di sicuro indebolimento dell'opposizione. Forse questo potrebbe essere evitato con la votazione di un *ticket* con un candidato Capo dell'opposizione ed un candidato vice appartenenti ai due diversi rami del Parlamento. Tuttavia, sarebbe necessario definire con esattezza le modalità di indicazione delle candidature e di espressione del voto anche al fine di evitare frizioni tra le due Camere.

Anche i "ministri-ombra" potrebbero partecipare ai lavori della sola Camera d'appartenza (il tenore letterale delle previsioni contenute in queste proposte porta ad escludere che vi possano essere non parlamentari), mentre i «corrispondenti ministri» porterebbero avanti l'azione dell'esecutivo in entrambe. In proposito, una soluzione potrebbe essere individuata piuttosto agevolmente, però, nella nomina di un "sottosegretario-ombra", appartenente alla Camera cui non appartiene il corri-



spondente "ministro-ombra", destinato a portare avanti la posizione di quest'ultimo in tale Camera<sup>31</sup>.

Anche sulla individuazione dei "ministri-ombra" le proposte PdL risultano piuttosto laconiche, limitandosi a demandarne la scelta al "Capo dell'opposizione", che, in ipotesi, potrebbe scegliere ministri-ombra appartenenti soltanto ad un gruppo parlamentare, escludendo gli altri che pure lo hanno votato, o, viceversa, anche parlamentari di gruppi diversi da quelli che hanno votato il Capo dell'opposizione (per assurdo perfino dei gruppi di maggioranza), che pure quest'ultimo continuerebbe a non rappresentare: infatti, «il Capo dell'opposizione rappresenta, congiuntamente ai rispettivi presidenti, i gruppi la maggioranza dei cui deputati [o senatori] ha votato per la sua elezione»; mentre gli altri gruppi d'opposizione continuano ad essere rappresentati esclusivamente dai loro presidenti.

Secondo le proposte PdL, infatti, al "Governo-ombra" sarebbero riconosciute tutta una serie di prerogative, che renderebbero difficile rispettare il proposito – pur dichiarato nella relazione illustrativa – di non determinare «alcuna diminuzione delle prerogative riconosciute dal Regolamento vigente agli altri gruppi di minoranza». Infatti, in primo luogo il "Governo-ombra" disporrebbe di una specifica dotazione di ri-

31 Queste proposte del PdL, peraltro, sono state in qualche modo anticipate, in via di fatto, dallo stesso PD, il cui segretario Veltroni, all'inizio della legislatura in corso, ha costituito – in assenza di qualunque disciplina al riguardo – un "Governo-ombra", formato da esponenti del partito (e non anche delle altre forze politiche appartenenti alla coalizione guidata dallo stesso Veltroni nelle elezioni del 2008), ai quali ha affidato incarichi corrispondenti a quelli dei ministri del Governo in carica (con un'unica eccezione, data dalla previsione di un "ministro-ombra" per le comunicazioni, le quali, a seguito dell'ultimo riassetto ministeriale, sono di competenza del ministro dello sviluppo economico). Questo "Governo-ombra", composto da parlamentari (con una netta prevalenza, dei deputati sui senatori: 13 a 5, escludendo il "Presidente del governo-ombra" e segretario del partito ed il vicesegretario del partito, che pure fa parte dell'organismo, entrambi deputati) e non (Vincenzo Cerami, Sergio Chiamparino e Beatrice Magnozzi), ed integrato anche da persone non investite del ruolo di "ministro-ombra", come il Vicesegretario del partito, i Presidenti dei gruppi parlamentari, un portavoce ed un coordinatore e alcuni consiglieri e coordinatori di singole aree tematiche, non ha rappresentato comunque una novità assoluta, essendone già stato costituito uno tra il 1989 ed il 1992 dal PCI-PDS, sotto la guida di Achille Occhetto (che non intese tuttavia realizzare una perfetta simmetria di incarichi "ministeriali" con i Governi in carica). Peraltro, il "Governo-ombra" è stato già azzerato e non rinnovato con l'assunzione della segreteria del PD da parte di Dario Franceschini, che ha preferito sostituirvi dodici «dipartimenti», di cui ha sottolineato l'affidamento a soli parlamentari al fine di lavorare più agevolmente con i gruppi.

Sul punto cfr., ad esempio, F. CLEMENTI, *Opposizione, Governo ombra, alternativo. Le due linee del PD e la necessaria "transustanziazione"*, in [www.nelmerito.it](http://www.nelmerito.it) (04.07.2008).

sorse deliberata dall'Ufficio di presidenza di ciascuna Camera; inoltre, il "Capo dell'opposizione" – ed in qualche misura il "Governo-ombra" – si vedrebbe riconosciute tutta una serie di prerogative che lo renderebbero indubbiamente il principale contraddittore del Governo<sup>32</sup>. A fronte di questo, l'opposizione rimarrebbe penalizzata nel dibattito, nella misura in cui gli argomenti da questa proposti verrebbero relegati in due sedute di mezza giornata al mese, probabilmente ritenute di minore interesse, mentre – come vedremo – vi sarebbe un forte potenziamento del ruolo del Governo nell'ambito del dibattito parlamentare.

Può apparire singolare, invece, che proprio il gruppo parlamentare del PD, che nei primi mesi di questa legislatura ha costituito – sulla base di una determinazione meramente politica – il "Governo-ombra"<sup>33</sup>, non abbia inserito nella sua proposta niente in merito, limitandosi, nella proposta presentata al Senato, a riconoscere il ruolo di capo dell'opposizione al Presidente del gruppo parlamentare maggiore tra quelli di opposizione, purché di consistenza numerica pari ad almeno un quarto dell'assemblea, affidandogli tutta una serie di prerogative<sup>34</sup>; mentre, la più recente proposta presentata dal PD alla Camera dei deputati, secondo quanto espressamente affermato nella relazione illustrativa, rinuncia, anche se «non per sempre», alla «istituzionalizzazione» dell'opposizione, ritenendo che essa «possa avvenire solo dopo che una riforma costituzionale [...] abbandoni il bicameralismo perfetto»<sup>35</sup> e si concentra, piut-

32 In particolare, il "Capo dell'opposizione" potrebbe intervenire alla conferenza dei presidenti dei gruppi in cui si fissa il programma dei lavori e poi a quella per la fissazione del calendario; potrebbe indicare argomenti da inserire nel programma dei lavori e nel calendario (per un terzo del medesimo); avrebbe sempre la facoltà di prendere la parola dopo il Presidente del consiglio dei ministri (così come che i "ministri-ombra" potrebbero sempre parlare dopo corrispondenti ministri); potrebbe chiedere la partecipazione del Presidente del Consiglio dei ministri, una volta al mese, alle sedute riservate alla discussione degli argomenti indicati dall'opposizione; inoltre, una volta al mese, potrebbe chiedere la diretta televisiva; infine, concorrerebbe alla individuazione delle materie oggetto delle interrogazioni a risposta immediata e potrebbe chiedere ai Presidenti di commissione di autorizzare lo svolgimento di indagini conoscitive.

33 Cfr. *supra*, nota 31.

34 Egli, infatti, ad esempio, ha il potere (già riconosciuto al Governo, a un decimo dei senatori o a un quinto dei componenti della Commissione) di chiedere che sia rimessa all'assemblea una proposta di legge assegnata ad una Commissione in sede deliberante o redigente; è ammesso – come già oggi il relatore e il rappresentante del Governo e nessun altro – a prendere la parola in sede di votazione finale in assemblea del d.d.l. licenziato dalla Commissione in sede deliberante; ha il potere di chiedere l'avvio delle procedure informative di cui agli artt. 46-48 del regolamento; viene contattato dal Presidente del Senato in vista della predisposizione del programma dei lavori, ecc.

35 Sui problemi di compatibilità tra il bicameralismo paritario e la istituzionalizzazione dell'oppo-

tosto, sull'attribuzione o la valorizzazione di alcune specifiche prerogative ai gruppi di opposizione.

Tesa ad evitare una discriminazione tra i diversi gruppi che non appoggiano il Governo appare, infine, la proposta dell'IdV, che istituisce un "Coordinamento delle Opposizioni", la cui costituzione avviene a seguito della convocazione, da parte del Presidente del Senato, dei Presidenti dei gruppi che non hanno votato la fiducia al Governo. In merito alla sua composizione si prevede soltanto che all'interno di questo si elegga un Presidente e almeno due vicepresidenti in modo da assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi di opposizione. Il "Coordinamento delle Opposizioni", quindi, rappresenta il contraltare del Governo, stabilendosi, ad esempio ed in particolare, che esso prenda la parola, con tempo equivalente, dopo il Presidente del Consiglio o un altro componente dell'esecutivo.

## 5. Le proposte di modifica della programmazione dei lavori parlamentari e del procedimento legislativo

Non vi è dubbio che dalle proposte presentate emerga la chiara volontà di rendere più efficiente il lavoro del Parlamento, riducendo i tempi di decisione (su cui peraltro, soprattutto alla Camera, hanno già inciso le riforme degli anni Novanta) o comunque rendendoli maggiormente prevedibili, e – soprattutto nelle proposte della maggioranza – valorizzando il ruolo del Governo, per agevolarne l'attuazione del programma. Si tratta di obiettivi da tempo auspicati, in sede istituzionale e scientifica, per quanto sia stato ben sottolineato come essi risultino spesso già conseguiti, se non grazie alle norme costituzionali e regolamentari, in base alla situazione politica determinatasi<sup>36</sup>.

Tuttavia, le misure attraverso le quali questi obiettivi vengono perseguiti, soprattutto nelle proposte della maggioranza, possono suscitare in più parti perplessità, soprattutto perché sembrano mirare – come già

sizione, cfr., di recente, G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit.; A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (22.07.2008) A. SATTIA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (29.10.2008).

36 In tal senso, cfr., in particolare, N. LUPO, *Introduzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2008.

accennavamo – ad una sostanziale ridefinizione della forma di governo a Costituzione invariata. Ciò risulta evidente, nelle proposte PdL, ad esempio, nella riconfigurazione dei rapporti tra il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene<sup>37</sup>. Infatti, la seconda diventa la mera *longa manus* del primo in Parlamento (ed il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualche modo, il suo *leader* parlamentare), ovvero – dall'altro punto di vista – il Governo «esercita la funzione di comitato direttivo della maggioranza», in coerenza con la già ricordata idea di sostituire alla «classica» separazione tra legislativo ed esecutivo quella «tra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e l'opposizione, dall'altra», come si legge nella relazione illustrativa.

Quindi, più in particolare, nelle proposte del PdL, il programma contiene *prioritariamente* gli argomenti indicati dal Governo, mentre il calendario prevede l'esame degli argomenti indicati dal Governo secondo le priorità da esso fissate, e nella discussione vengono riservati agli argomenti indicati dal Governo-maggioranza i due terzi del tempo. Diversamente, le proposte del PD e dell'IdV prevedono che il programma sia redatto «tenendo conto» delle *priorità* (e delle proposte) indicate non solo dal Governo ma anche dai gruppi parlamentari. Quanto al tempo riservato all'opposizione, poi, mentre nella proposta dell'IdV questo è indicato in almeno tre sedute al mese, più articolata risulta la proposta del PD al Senato, la quale prevede che alla discussione dei d.d.l. e dei documenti del maggiore gruppo di opposizione di consistenza pari ad almeno un quarto del Senato sia riservato il trenta per cento del tempo previsto dal programma e al resto dell'opposizione il dieci per cento dello stesso. Ove manchi il gruppo di opposizione di consistenza pari ad almeno un quarto del Senato, il tempo delle opposizioni scende al trenta per cento. Si tratta di una disposizione volta, evidentemente, non solo a favorire il principale gruppo di opposizione, ma anche a penalizzare un'opposizione frammentata, rischiando di minarne il ruolo.

Inoltre, secondo le proposte del PdL, il Presidente del Consiglio «può comunicare al Presidente della Camera che il disegno di legge riveste carattere prioritario in quanto diretto ad attuare il programma di governo»: in questo caso la discussione deve concludersi entro trenta giorni dalla sua assegnazione, salva soltanto la facoltà del Presidente d'assemblea di differire, comunque per non più di due settimane, il termine di

37 F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo*, cit., 6.

conclusione dell'esame, in caso di contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari. In questo modo il Presidente del Consiglio potrebbe presentare anche un cospicuo numero di d.d.l. a carattere prioritario, impedendo sostanzialmente un'adeguata discussione parlamentare, che dovrebbe concludersi comunque entro tempi molto ristretti. Pertanto, dovrebbe almeno prevedersi un numero massimo di d.d.l. prioritari per ogni programma di lavori (come già oggi avviene per le dichiarazioni d'urgenza ai sensi dell'art. 69 del Regolamento della Camera ed è ribadito nella proposta del PD alla Camera<sup>38</sup>). Inoltre, in questi casi, si prevede che i due terzi del (poco) tempo disponibile siano riservati ai gruppi di opposizione, in coerenza con un disegno che presuppone una sostanziale identificazione tra Governo e maggioranza parlamentare che lo sostiene, la quale, quindi, in questi casi, è sostanzialmente destinata a tacere per non risultare d'impaccio.

Inoltre, le proposte PdL prevedono, per alcuni disegni di legge di necessaria iniziativa governativa (quelli dichiarati prioritari, quelli di conversione dei decreti-legge, i d.d.l. di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica), che il Governo possa chiedere che sia messo per primo in votazione un articolo o un emendamento sul quale ha espresso parere favorevole, che, se approvato, determina la decadenza di tutti gli emendamenti e subemendamenti ad esso riferiti. Questa disposizione è volta a "blindare" il testo del Governo, limitando fortemente la discussione ed un proficuo confronto tra maggioranza e opposizione sulla base del quale il testo può essere certamente migliorato. Se consideriamo questa proposta di modifica regolamentare insieme ad altre contenute nel progetto di riforma del PdL, ed in particolare a quella che riserva due sedute al mese, della durata di mezza giornata, per la trattazione degli argomenti indicati dall'opposizione, sembra emergere che in Parlamento vadano creandosi due momenti separati: uno per il Governo-maggioranza (in cui si procede speditamente all'approvazione delle proposte del Governo) ed uno per l'opposizione (volto, sostanzialmente, all'illustrazione di una sorta di programma alternativo, ma non destinato ad incidere concretamente nel procedimento decisionale, ri-

38 In tale proposta si precisa altresì che qualora, nell'ambito di un programma dei lavori, siano presentati o trasmessi alla Camera d.d.l. di conversione di decreti-legge eccedenti il numero massimo di dichiarazioni d'urgenza previste dal regolamento, il Governo indica il progetto di legge sul quale rinuncia alla dichiarazione d'urgenza. Ciò, oltre ad arginare un'eccessiva compressione del dibattito parlamentare, dovrebbe anche produrre l'effetto di disincentivare l'abuso del decreto-legge.

chiamando – potrebbe dirsi – più l'idea di un parlatorio che di un Parlamento). Se l'esigenza di accelerare i tempi di decisione è senz'altro condivisibile, la loro realizzazione a scapito del dibattito parlamentare ed in particolare di confronto con l'opposizione non pare rappresentare la soluzione migliore.

Per quanto concerne le proposte dell'opposizione, sul versante del miglioramento dell'efficienza decisionale pare da segnalare, anzitutto, la convergenza della proposta dell'IdV e di quella dell'UDC nel prevedere che i d.d.l. siano assegnati, normalmente, alle Commissioni in sede redigente. Tuttavia, mentre la proposta dell'UDC lascia all'Assemblea soltanto la votazione finale con le sole dichiarazioni di voto (come avviene anche oggi, quando il Presidente decida l'assegnazione del d.d.l. in questa sede), nel testo dell'IdV si lascia all'Assemblea anche la votazione articolo per articolo, senza emendamenti (oltre che, naturalmente, del testo finale). In entrambi i casi, peraltro, si conferma la già prevista possibilità per l'Assemblea di procedere alla previa fissazione di criteri cui la Commissione dovrà attenersi. Si tratta di proposte che, oltre a poter porre dubbi di costituzionalità in relazione all'art. 72 Cost.<sup>39</sup>, rischiano, naturalmente, di sacrificare il dibattito parlamentare, che, però, nell'ambito della commissione potrebbe recuperare in qualità, migliorando altresì l'efficienza decisionale. Senza poter approfondire in questa sede i pro ed i contra, si intende sottolineare, però, come questa scelta dovrebbe probabilmente essere accompagnata da una nuova disciplina della pubblicità dei lavori delle commissioni<sup>40</sup>. Sempre nell'ottica di razionalizzazione dei lavori la medesima proposta dell'IdV divide anche rigidamente lo spazio riservato all'attività delle Commissioni (due giorni) e quello riservato all'Assemblea (due giorni).

Le proposte del PD, invece, pur con alcune differenze, si preoccupano principalmente di garantire gli spazi dell'opposizione nella programmazione dei lavori (cui si è già fatto qualche cenno) e nel dibattito parlamentare (pur prevedendo anche strumenti volti a meglio consentire l'attuazione del programma di Governo). In tal senso, pare da sottolineare come tanto la proposta presentata alla Camera quanto quella pre-

39 In tal senso cfr. G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2009.

40 Su cui cfr. in particolare la proposta di riforma regolamentare Poretti ed altri (Senato, doc. II, n. 10).



sentata al Senato accordino una particolare "tutela" ai disegni di legge di opposizione rispetto agli interventi della Commissione. Infatti, si prevede che, per questi d.d.l., il testo che l'Assemblea prende in considerazione sia quello proposto, mentre gli emendamenti approvati dalla Commissione debbono essere presentati come tali all'Assemblea<sup>41</sup>. Sono inoltre rafforzati, pur con qualche differenza tra le proposte di Camera e Senato, i poteri di controllo, attraverso, ad esempio, la valorizzazione del *question time* e la riserva di spazi a dibattiti politici richiesti dall'opposizione su temi di rilevanza generale, trasmessi in diretta televisiva, ma, soprattutto attraverso strumenti di controllo sulle politiche economiche e finanziarie attuate per via legislativa (alla Camera proponendosi anche l'istituzione di un Comitato di controllo sulla spesa pubblica, composto «in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dei Gruppi delle opposizioni», previsto, in realtà, anche nelle proposte del PdL e che quindi parrebbe destinato ad una probabile approvazione).

## 6. Considerazioni conclusive

Dal quadro delle proposte sinteticamente tracciato, pare emergere una generale volontà di razionalizzazione della forma di governo parlamentare partendo dai regolamenti delle Camere.

Pur ribadendo l'opportunità di realizzare le riforme proposte in un quadro che coinvolga anche alcune puntuali riforme costituzionali, ed al di là delle osservazioni di critica o apprezzamento sui singoli punti, pare di poter dire che gli obiettivi proposti paiono essere, in linea di massima, generalmente condivisi.

Per raggiungere i ricordati obiettivi, quindi, quasi tutti gruppi parlamentari – e segnatamente quelli del PdL e del PD (in entrambe le Camere), dell'IdV e dell'UDC (al Senato)<sup>42</sup> – hanno presentato proprie proposte di riforma dei regolamenti, mentre, forse, sarebbe potuto risultare più opportuno, anche per favorire una migliore condivisione

41 Sul punto cfr. anche F. Rosa, *Gli opposition days tra Regno Unito e Italia*, in [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com) (04.07.2008).

42 Deve quindi segnalarsi, ad oggi, l'assenza di proposte della «Lega nord», pur generalmente interessata alle riforme istituzionali (come risulta, oltre che dai propri programmi anche dal fatto che in tutti i Governi cui ha partecipato ha espresso il ministro per le riforme).

delle scelte, procedere congiuntamente alla elaborazione di un testo (come in qualche modo risulta dalla relazione introduttiva della proposta Zanda ed altri, laddove si afferma che «l'alto numero di proposte di modifica del Regolamento del Senato [...], assieme alla varietà del loro contenuto, sono un segno chiaro di quanto occorra lavorare per giungere ad una proposta comune [...]).

Infatti, pare evidente che, al di là del fatto che per approvare una riforma dei regolamenti parlamentari potrebbe bastare la maggioranza assoluta (e, quindi, il consenso delle sole forze politiche che sostengono il Governo), sarebbe quantomeno assai opportuno che ciò avvenisse con un consenso più ampio, almeno auspicabile in tutti i casi in cui siano in questione le «regole del gioco»<sup>43</sup>.

La presentazione di una serie di proposte, su alcuni punti anche piuttosto distanti, potrebbe in tal senso rendere meno agevole la approvazione di regole condivise, in quanto ciascuna scelta potrebbe essere letta come la affermazione, il cedimento o la soccombenza dell'una o dell'altra parte.

Tale rischio pare accresciuto dal fatto che, dall'esame condotto, pare emergere con una certa chiarezza come ciascun gruppo abbia inteso tutelare, nella proposta presentata, la propria posizione attuale<sup>44</sup>. Ciò, oltre ad apparire assai singolare, soprattutto considerando la mutevolezza dei ruoli che le diverse forze politiche hanno assunto in Parlamento negli ultimi quindici anni, rischia evidentemente di trascurare una visione di più ampio respiro.

Pur a fronte di premesse che possono suscitare alcune perplessità, tuttavia, non essendo ancora iniziati i lavori sulle proposte presentate, pare che vi siano ancora possibilità che, nel corso della legislatura, alla

43 In tal senso, come accennavamo, si potrebbe anche valutare l'opportunità, in presenza di sistemi elettorali maggioritari o con premio di maggioranza, di elevare le maggioranze previste dalla Costituzione in relazione ad alcune garanzie (in particolare, regolamenti parlamentari, leggi costituzionali e di revisione costituzionale, elezione del Presidente della Repubblica). Sul punto cfr. anche quanto dicevamo nel par. 1, ed in particolare nella nota 3.

44 Infatti, il PdL mira soprattutto a potenziare il ruolo del Governo in Parlamento; il PD cerca prevalentemente di tutelare le garanzie dell'opposizione e, soprattutto con la proposta del Senato, di valorizzare il ruolo di un'unica opposizione come interlocutore del Governo; l'IdV vuole, invece, tutelare la pluralità delle opposizioni, per non schiacciarle su un'unica posizione, tendenzialmente coincidente con quella del gruppo più numeroso; l'UDC, pur con una proposta più contenuta, mira evidentemente a difendere il ruolo che può svolgere, nell'organizzazione del Senato, anche un piccolo gruppo di parlamentari.

cui regolare conclusione mancano ancora quattro anni, si realizzi una riforma dei regolamenti parlamentari che, integrandosi con alcune puntuali revisioni della Costituzione e con una modifica della legge elettorale, risolva alcune difficoltà di funzionamento del Parlamento e del Governo (anche avuto riguardo ai rapporti tra questi), nell'ovvio rispetto dei principi e delle garanzie fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.