

Primissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del Senato

di
Giovanni Savini*

SOMMARIO: § 1. Introduzione; § 2. Le problematichità della situazione attuale; § 3. I disegni di legge urgenti, le votazioni prioritarie e il divieto di "maxi-emendamenti"; § 4. Cenni alle altre innovazioni; § 5. Brevissime considerazioni conclusive.

§ 1. Introduzione

Lo scorso 2 febbraio è stata presentata la proposta di riforma del Regolamento del Senato a firma "congiunta" dei rappresentanti in Giunta del Regolamento dei due maggiori Gruppi presenti in Senato, il Sen. Quagliariello (Vice Presidente vicario del Gruppo PDL) e il Sen. Zanda (Vice Presidente vicario del Gruppo PD) (Doc. II, n. 29). Come evidenziato anche nella relazione di accompagnamento, l'iniziativa si inserisce nel peculiare contesto dell'attuale fase politico-istituzionale, nella quale la sussistenza di una gravissima crisi finanziaria, la presenza di un Governo "tecnico" sostenuto da un ampio arco di forze parlamentari, appartenenti a schieramenti diversi e per molti versi alternativi, unite all'assoluta incertezza sull'esito della prossima consultazione elettorale, hanno determinato la diffusa coscienza dell'urgenza di un rinnovamento delle istituzioni pubbliche, che, unita all'esistente "velo di ignoranza" sui possibili scenari politici futuri, ha concorso a creare "la condizione ideale per riscrivere le regole del gioco senza far prevalere interessi politici di parte".

Il testo appare un convincente punto di mediazione tra le proposte presentate dai vari gruppi all'inizio della Legislatura, ed in primo luogo tra quelle Gasparri-Quagliariello (Doc. II, n. 6) e Zanda-Finocchiaro (Doc. II, n. 13), e che benché caratterizzate da rilevanti convergenze - in particolare in materia di razionalizzazione ed accelerazione del procedimento legislativo, riduzione della frammentazione politica e accrescimento dei poteri dei gruppi di opposizione - sono, purtroppo, rimaste "nel cassetto" per più di tre anni¹ (soprattutto a causa dell'alto livello di conflittualità tra le parti politiche)².

*Vice-capo di Gabinetto del Ministro per i Rapporti con il Parlamento. Le opinioni espresse nel testo sono del tutto personali e non impegnano, comunque, in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza. Si ringraziano per le indicazioni e i suggerimenti ricevuti, tra gli altri, Enzo Morreale, Raffaele Perna, Renato Loiero e Deborah Delli Carri.

¹ Nonostante già nella seduta della Giunta per il Regolamento del 18 novembre 2008 se ne fosse iniziato l'esame e nella seduta del 13 gennaio 2009 fossero stati nominati i due relatori (appunto, i senatori Quagliariello e Zanda).

² Sulle linee di convergenza esistenti tra le proposte di modifica presentate al Senato e alla Camera ad inizio legislatura, si consenta di rinviare a G. SAVINI, *Note minime sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.Forumquadernicostituzionali.it luglio 2009, breve commento "a caldo" delle proposte di riforma in esame. Per un'analisi dettagliata delle proposte di riforma avanzare in quel periodo si veda *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, (a cura di) E. GIANFRANCESCO/ N. LUPO, LUISS University Press, 2009, che raccoglie i contributi presentati nel seminario svolto il 12 dicembre 2008 presso l'università LUMSA

§ 2. Le problematicità della situazione attuale

Per comprendere pienamente le ragioni dell'intervento di riforma proposto e del consenso *bipartisan* che sembra al riguardo essere maturato, occorre – sia pure per rapidissimi cenni – partire dalla problematicità, quasi insostenibilità, dell'attuale sistema decisionale parlamentare, in particolare di quello legislativo, nel nuovo contesto generale, nel quale il fattore temporale assume una rilevanza decisiva.

È stato calcolato³ che nelle legislature XIII e XIV, le ultime che sono arrivate fino alla naturale scadenza, il tempo medio impiegato per l'approvazione definitiva dei disegni di legge ordinari del Governo (per tali intendendosi quelli diversi dai d.d.l. costituzionali, da quelli di conversione dei decreti, dai d.d.l. di ratifica dei trattati internazionali e dai disegni di legge finanziaria e di bilancio) è stato rispettivamente pari a 374 e 388 giorni (dalla data di presentazione alle Camere sino all'approvazione) e che i tempi medi di approvazione sono stati anche maggiori nel caso dei disegni di legge delega: 413 giorni nella XIII legislatura e 420 nella XIV. Ancor più significativo è il dato relativo alla percentuale dei disegni di legge ordinari presentati dal Governo e giunti all'approvazione definitiva: il 60% nella XIV legislatura e (complice lo scioglimento anticipato delle Camere) solo il 17% nella XV legislatura.

La dottrina ha da tempo evidenziato come, per rimediare alla carenza di apposite procedure parlamentari che garantiscano ai propri disegni di legge tempi di esame certi e brevi, il Governo abbia spesso utilizzato in modo distorto gli strumenti di cui può disporre, con la conseguente compressione degli spazi del confronto parlamentare, così mortificando il ruolo delle Camere. In particolare, il Governo (specialmente a partire dagli anni '70) ha fatto un utilizzo sempre maggiore della decretazione d'urgenza⁴, tanto che a tal riguardo si è anche parlato di "iniziativa legislativa rinforzata"⁵, nonché della legge finanziaria (quanto meno, sino alla legislatura in corso e alla

di Roma, nonché S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. Cost.* 4/2008, pp. 763 ss., A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (22 luglio 2008), A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, sullo stesso sito (29 ottobre 2008) e F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008.

³ Cfr. il Rapporto sul primo anno del Governo Berlusconi IV in Parlamento, a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, consultabile anche sul relativo sito istituzionale. Dati analoghi sono, peraltro, riportati nello studio di A. BONOMI/C. TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, in *Studi pisani sul Parlamento*, (a cura di) E. Rossi, PLUS, 2007, pp. 205 ss. Cfr. anche R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in www.forumcostituzionale.it, 25 novembre 2008, il quale nota come questa lentezza del procedimento di approvazione delle iniziative legislative governative, sommata alla modesta percentuale di successo, è particolarmente preoccupante nell'attuale fase storica caratterizzata da una forte accelerazione dei processi economici e sociali, che rende di per sé problematica la sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa, i quali – anzi - a causa della crescente complessità istituzionale di un sistema decisionale multilivello tendono ad allungarsi.

⁴ Cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, pp. 179 ss., spec. p. 190, che pone in correlazione il "crescendo rossiniano" della decretazione d'urgenza a partire dagli anni '70 con la crescente instabilità politica.

⁵ Formula, oramai classica, coniata da A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, (a cura di) F. CAZZOLA, A. PREDIERI e G. PRIULLA, Milano, Giuffrè, 1975. Sul fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza sino alla sentenza 360/1996 cfr., tra gli altri, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

riforma avvenuta con la l. 196/2009, che l'ha sostituita con la "legge di stabilità"⁶), divenuta in più fasi della nostra storia istituzionale "legge *omnibus*", carica di disposizioni che attendevano di essere approvate negli altri provvedimenti legislativi, non dotati della stessa peculiare velocità di esame. Inoltre, in particolare a partire dalla XIV legislatura, si è fatto sempre più spesso ricorso all'utilizzo (improprio) della questione di fiducia, di solito in "abbinamento" con maxi-emendamenti governativi di centinaia di commi⁷.

A fronte di questa situazione, in cui il ricorso all'eccezionalità della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia è divenuta quasi la norma, con totale svilimento del ruolo del Parlamento e livello bassissimo della legislazione, appare decisamente necessario un intervento di "autoriforma" delle Camere, che, superando alcuni antichi "feticci culturali", crei le basi per procedure più snelle ed efficienti⁸.

Del resto, a ulteriore riprova della "insostenibilità" dell'attuale prassi legislativa, la recente sentenza della Corte Costituzionale 16 febbraio 2012, n. 22 (Giudice relatore Gaetano Silvestri), ribadendo ed esplicitando ulteriormente quanto stabilito nelle sentenze 171 del 2007 e 128 del 2008 in materia di evidente mancanza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza (di cui è indice l'eterogeneità rispetto alle altre) delle disposizioni contenute in decreti legge e nelle relative leggi di conversione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un comma del d.l. 225/2010 (cd proroga termini per il 2011), in materia di protezione civile, introdotto con la legge di conversione n. 10/2011⁹.

§ 3. I disegni di legge urgenti, le votazioni prioritarie e il divieto di "maxi-emendamenti"

Con particolare riferimento al procedimento legislativo, sono tre le principali innovazioni contenute nella proposta in esame:

- i disegni di legge "urgenti", che devono essere iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea entro trenta/sessanta giorni dalla dichiarazione d'urgenza;
- la richiesta di "votazione prioritaria" da parte del Governo di un articolo o di un

⁶ Sul tema cfr., tra gli altri, G. VEGAS, *Il nuovo bilancio dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2010, spec. pp. 27-28 sulle diverse fasi di utilizzo dello strumento, dalla sua istituzione con la l. 468/1978, e sulla crescita dimensionale degli ultimi anni.

⁷ Sul tema cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo decisionale parlamentare*, CEDAM, 2008, spec. pp. 275 ss., sull'aumento del numero delle questioni di fiducia nelle legislature del maggioritario ed in particolare a partire dalla XIV legislatura e sulla "degenerazione dimensionale" degli emendamenti governativi sottoposti a fiducia: da una media di 75-80 commi nel Governo Dini, ad una di 56,14 alla Camera e 90,66 al Senato nel Governo Prodi I, di 102,5 alla Camera e 136,44 al Senato nel Berlusconi II e di 140,72 alla Camera e 154,25 al Senato nel Berlusconi III, per arrivare ad una media di 320,36 alla Camera e 254,46 al Senato nel Governo Prodi II, con il "record" del maxi-emendamento alla finanziaria per il 2007, composto di ben 1364 commi.

⁸ Realizzando, in attesa di più generali e penetranti riforme di rango costituzionale, quello che autorevole dottrina ha definito, auspicandolo, un "onesto compromesso regolamentare". Cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in (a cura di) N. LUPPO, *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Milano, 2010, pp. 41 ss.

⁹ In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, introdotto dalla legge di conversione, relativo ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni in caso di eventi calamitosi, per "evidente carenza" del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza, di cui è indice l' "evidente estremeità" di materia, argomentando (cfr. *Considerato in diritto* 3.3) che "la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente individuato non vale a trasmettere per ciò solo alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità".

emendamento interamente sostitutivo di un articolo, con conseguente preclusione, in caso di approvazione, di tutti gli altri emendamenti riferiti a quell'articolo;

- il divieto di "maxi-emendamenti" e la nuova disciplina sull'omogeneità degli articoli dei disegni di legge.

Per quanto riguarda il primo punto, l'art. 27 della proposta sostituisce l'art. 77 del vigente regolamento, dettando una nuova – e ben più incisiva – disciplina della dichiarazione d'urgenza. In luogo, infatti, del dimezzamento dei termini "endoprocedimentali", quali ad esempio i due mesi previsti dall'art. 44 per l'esame in commissione in sede referente prima dell'iscrizione all'ordine del giorno in Assemblea ovvero i quindici giorni per i pareri delle altre commissioni, si dispone che "I disegni di legge per i quali sia stata dichiarata l'urgenza sono in ogni caso iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dalla data di dichiarazione dell'urgenza". Il termine è ridotto a venti giorni per i ddl già approvati dalla Camera e aumentato, rispettivamente, a sessanta e quarantacinque per le iniziative riguardanti le libertà fondamentali ed i rapporti civili ed etico sociali (di cui all'art. 113, comma 4 del Regolamento) in prima o seconda lettura; mentre non può essere dichiarata l'urgenza (a differenza del sistema attuale) per i disegni di legge costituzionali, per quelli elettorali e per i ddl di approvazione di bilanci e consuntivi.

Quanto ai soggetti che possono fare richiesta di dichiarazione d'urgenza ed alla relativa procedura decisionale, il nuovo art. 77 porrebbe la facoltà di proposta in capo al Governo (prima non contemplato), ovvero a uno o più presidenti di gruppi parlamentari. Soprattutto, ai sensi del comma 3, le richieste di urgenza sono presentate al Presidente del Senato, il quale le sottopone alla Conferenza dei Capigruppo ai fini dell'inserimento nel calendario mensile, in misura non superiore a tre, e, qualora non si raggiunga l'accordo sul complesso di tali richieste, predispone uno schema comprensivo di un massimo di tre argomenti che sottopone all'Assemblea, che vota, previa unica discussione limitata a non più di un oratore per Gruppo e per non oltre dieci minuti ciascuno.

In sostanza, in ogni calendario mensile potrebbero essere inseriti (o con accordo unanime in Capigruppo o a seguito di votazione in Assemblea) tre disegni di legge urgenti, verosimilmente uno proposto dal Governo, uno dal Gruppo parlamentare di maggioranza più ampio ed uno dal maggior Gruppo di opposizione¹⁰ e ognuno di questi disegni di legge dovrebbe essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea nei successivi trenta (o venti, quarantacinque o al massimo sessanta) giorni. Un termine, quest'ultimo, di votazione finale che, se venisse introdotta anche alla Camera una disciplina analoga, sarebbe fortemente "concorrenziale" con l' "iniziativa legislativa rinforzata" dei decreti legge, una reale alternativa a questi, resa ancor più "attraente" dalla possibilità, in primo luogo per il Governo e la sua maggioranza, di inserire disposizioni di delega legislativa e autorizzazione alla delegificazione.

Se la nuova procedura di dichiarazione d'urgenza potrebbe limitare l'abuso della decretazione d'urgenza, la disciplina della "votazione prioritaria" appare finalizzata a contenere l'utilizzo improprio della questione di fiducia. Riprendendo sostanzialmente la proposta Gasparri-Quagliariello, che a sua volta si rifaceva esplicitamente all'esperienza francese del *vote bloqué*, viene inserito un comma 4-bis nel corpo dell'art. 102 del Regolamento del Senato, ai sensi del quale per particolari categorie di disegni di legge (quelli dichiarati urgenti, i ddl di conversione di decreti legge, i disegni di legge di bilancio, di stabilità e collegati alla manovra di finanza pubblica) il Governo può chiedere, prima che l'Assemblea inizi l'esame degli emendamenti riferiti ad un

¹⁰ E', peraltro, da rilevare che la formulazione della disposizione non appare felicissima e sarebbe probabilmente preferibile utilizzare l'espressione, ricorrente in altre parti della proposta, "Presidente di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un quarto dei componenti del Senato".

articolo, che sia posto per primo in votazione un articolo o un emendamento interamente sostitutivo di un articolo. In tal caso la votazione ha luogo nella seduta successiva e ogni gruppo ha facoltà di presentare emendamenti alternativi, che sono discussi congiuntamente, ma posti in votazione dopo quello "sul quale è stata chiesta la votazione prioritaria", con effetti di preclusione in caso di approvazione.

Come è evidenziato nella relazione illustrativa, obiettivo di tale innovazione è rendere il procedimento legislativo da un lato più celere ed efficace e dall'altro più trasparente, concentrando la discussione parlamentare sulle grandi opzioni alternative, piuttosto che disperderlo in centinaia di votazioni.

A fronte, poi, di queste due importanti innovazioni, che consentirebbero un indubbio aumento di forza del Governo nella guida del procedimento legislativo parlamentare, la proposta di riforma pone un espresso divieto alla presentazione di "maxi-emendamenti" (e di disegni di legge con articoli non aventi contenuto omogeneo). L'art. 17, infatti, inserisce all'art. 100 del vigente regolamento un comma *2-bis*, ai sensi del quale "Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti che, ove approvati, determinerebbero un contenuto eterogeneo degli articoli del disegno di legge", mentre il nuovo articolo *72-bis* (previsto dall'art. 28), al comma 2, prescrive che il Presidente dichiari irricevibili i disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo.

Le due disposizioni, forse, possono essere "affinate" con formulazioni che evitino ogni possibile dubbio interpretativo, ma si tratta sicuramente di previsioni, da lungo tempo auspicate anche in dottrina, con un forte potenziale deterrente nei confronti della tentazione del Governo, sempre più frequente negli ultimi dieci anni, di "insaccamento" di decine se non centinaia di disposizioni tra loro del tutto eterogenee in articoli unici, interamente sostitutivi di provvedimenti¹¹.

§ 4. Cenni alle altre innovazioni

Se la nuova procedura della dichiarazione d'urgenza, la "votazione prioritaria" degli emendamenti sostenuti dal Governo e il divieto di "maxi-emendamenti" rappresentano le più rilevanti innovazioni sul piano del procedimento legislativo (ed, in particolare, del ruolo del Governo in questo), risultano altrettanto interessanti anche alcune delle altre modifiche regolamentari contenute nei trentacinque articoli della proposta di modifica del Regolamento del Senato.

Non è qui possibile svolgerne un esame approfondito, se non per brevissimi cenni, evidenziando, in particolare, come esse, riprendendo le "linee di convergenza" già esistenti nelle proposte di inizio legislatura, appaiano principalmente finalizzate ad una riduzione della frammentazione politica, all'attribuzione di più penetranti poteri di controllo in capo ai gruppi di opposizione e ad una maggiore trasparenza dell'attività parlamentare e vicinanza al "Paese reale".

Va dichiaratamente nella prima direzione la modifica "storica" della disciplina dei gruppi, per i quali, oltre al requisito numerico (dieci senatori) viene per la prima volta (riprendendo quanto in precedenza previsto per i c.d. "gruppi autorizzati", ora non più previsti) posta la condizione della rappresentanza di "un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti,

¹¹ L'efficace espressione è di V. LIPPOLIS, in V. LIPPOLIS/G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubettino, 2007, p. 51, dove, commentando la debolezza del Governo italiano in Parlamento rispetto agli altri paesi europei e la sua "prepotenza", a fronte di questa debolezza, nei confronti del Parlamento, ci si sofferma sulla prassi dei maxi-emendamenti sottoposti a votazione di fiducia, "surrogato" del *vote bloqué* francese, ma rispetto al quale si evidenziano due principali differenze: la prima è che il voto bloccato francese non ha valore di votazione fiduciaria, la seconda è che il voto bloccato "non costringe all'assurda operazione dell'insaccamento di una legge in un articolo".

che abbia presentato alle elezioni del Senato della Repubblica propri candidati con lo stesso contrassegno (nuovo art. 14, comma 4)¹². Inoltre, il nuovo comma 3 dell'articolo 15 della proposta consente la costituzione di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura solo se risultanti dalla fusione di gruppi preesistenti¹³.

Quanto ai maggiori poteri attribuiti ai gruppi di opposizione, se da un lato si registra un "arretramento" rispetto alle proposte emerse ad inizio legislatura sull'attribuzione di specifici poteri al Capo o Portavoce dell'Opposizione¹⁴ e sulla composizione paritaria degli organismi di garanzia¹⁵, appaiono comunque rilevanti le innovazioni proposte in materia di convocazione della Giunta per il Regolamento su richiesta di un Presidente di Gruppo (nuovo comma 3-bis dell'art. 18), sulle relazioni in Aula di minoranza (comma 6, art. 43), sulla rimessione in Aula delle risoluzioni anche a richiesta di un Presidente di Gruppo la cui consistenza numerica sia pari almeno ad un quarto dei componenti del Senato (nuovo comma 3, art. 50), soprattutto, sul divieto di abbinamento in Commissione di disegni di legge inseriti in calendario su richiesta di uno dei gruppi di opposizione e sul divieto di modifica senza il consenso del primo firmatario (nuovo comma 7-bis, art. 43), sulla possibilità per uno o più Presidenti di Gruppi, la cui consistenza numerica sia pari almeno ad un quarto dei senatori, di richiedere (e verosimilmente ottenere) una volta al mese la diretta televisiva di una seduta dell'Assemblea¹⁶ e sulla possibilità per un terzo della commissione, e non più per la maggioranza di questa, di richiedere la relazione tecnico-finanziaria al Governo per disegni di legge ed emendamenti al loro esame (nuovo comma 3, art. 76-bis) o informazioni e documentazioni alla Corte dei Conti (nuovo art. 133).

Relativamente, inoltre, alla maggiore "apertura" delle istituzioni parlamentari, vanno ricordate, tra le altre, la nuova disciplina della pubblicità dei lavori in commissione, da assicurare, oltre che con il resoconto sommario, con il resoconto stenografico o con impianti audiovisivi con

¹² Viene inoltre specificato che ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito con riferimento a tali liste comunque un solo gruppo.

¹³ Del resto, ampia convergenza sul punto si registrava già nelle proposte presentate a inizio legislatura, che si muovevano tutte con decisione nella duplice direzione della corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti o movimenti politici e dell'abolizione dei "gruppi autorizzati", ovvero della loro forte limitazione. Cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., pp. 31 ss.

¹⁴ Nelle proposta PDL si istituzionalizzava la figura del Capo dell'Opposizione (e del Governo Ombra), eletto (separatamente) dai deputati e dai senatori che non avevano votato la fiducia al Governo. Al Capo dell'Opposizione, al suo vice ed ai componenti del Governo Ombra erano riconosciuti vari poteri di richiesta di indagini conoscitive, di inserimento di argomenti nel Programma dei lavori, di intervento in Assemblea dopo il Governo (e per pari tempo), ecc. Nella proposta presentata a prima firma del Sen. Ceccanti, in varie parti diversa da quella "ufficiale" PD (Doc. II, n. 9) tali poteri erano riconosciuti al gruppo parlamentare maggiore fra quelli che non avevano votato la fiducia (che si costituiva in "Gruppo di Opposizione" e il cui Presidente assumeva il ruolo di "Portavoce dell'Opposizione"). Sottolinea le possibili problematiche per l'operatività di tali norme derivanti dal peculiare sistema italiano di "bicameralismo perfetto", tra gli altri G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 95 ss., spec. p. 100.

¹⁵ In primo luogo di quelli competenti in materia di elezioni e immunità, ma anche in nuovi organismi quali il Comitato per il controllo sui conti pubblici, previsto nella proposta Gasparri-Quagliariello, ma ripresa anche in quella PD alla Camera, organismo che avrebbe dovuto esercitare funzioni di controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle altre amministrazioni pubbliche.

¹⁶ Si tratta del riconoscimento di una prerogativa politicamente rilevante, peraltro già nella prassi ricorrente nell'attività parlamentare, in particolare in occasione delle votazioni fiduciarie, e attinente anche ai profili di maggior "trasparenza" su cui cfr. *ultra*.

registrazione (nuovo art. 33)¹⁷, del *question time*, che sul modello della Camera diventa settimanale (nuovo art. 151-*bis*), con conseguente possibilità di maggiore “adesione” all’attualità politica, e l’obbligo per i disegni di legge di iniziativa popolare (che troppo di frequente, nonostante spesso l’elevato numero di firme raccolte, rimangono “nel cassetto”) di essere esaminati dalle commissioni di merito entro un mese e dall’Aula entro novanta giorni (nuovo comma 3 dell’art. 74).

Vanno, infine, menzionate le altre innovazioni contenute nella proposta di riforma, accomunate a quelle già descritte dalla generale finalità di una razionalizzazione e maggior trasparenza del processo decisionale: l’istituzione anche al Senato del Comitato per la legislazione (nuovo art. 19-*bis*), sul modello della Camera dei Deputati¹⁸, con competenze in materia di qualità della redazione dei testi normativi¹⁹; le nuove previsioni in materia di votazioni riassuntive, per principi e “a scalare”, di emendamenti ed emendamenti “segnalati” dai gruppi (nuovi commi 4 e 5 *bis* dell’art. 102), anch’esse riprese dall’esperienza della Camera²⁰ ed aventi finalità antiostuzionistiche²¹; i nuovi articoli sulla sessione di bilancio e la copertura dei provvedimenti legislativi, con interessanti proposte (oltre che per l’adeguamento alla legge 196 di riforma della contabilità pubblica²²) per l’ampliamento delle funzioni di “filtro” della Commissione Bilancio²³, l’ulteriore limitazione degli emendamenti presentabili in Assemblea²⁴ e per una più approfondita valutazione degli effetti finanziari delle modifiche proposte²⁵; l’ “epocale” modifica del computo degli astenuti, anche in questo caso con omologazione al regolamento della Camera (nuovo art. 107,

¹⁷ Soluzione che, però, comporta qualche rischio di “ingessamento” del confronto politico in commissione, con minore propensione dei gruppi politici alla mediazione e maggiore tendenza alla radicalizzazione delle posizioni in funzione propagandistica.

¹⁸ Ma con alcune significative differenze, come la composizione tendenzialmente proporzionale tra i gruppi e la presidenza non a turno dei componenti. Cfr. art. 16 *bis* regolamento Camera.

¹⁹ E, novità rilevante rispetto all’analogo organismo della Camera, con competenze anche in materia di coordinamento finale dei testi normativi (nuovo comma 1 art. 103).

²⁰ Cfr. comma 8 art. 85 e comma 1 art. 85-*bis* r. C., introdotti rispettivamente nel 1981 e con la riforma del 1997 formalizzando i relativi precedenti decisionali presidenziali.

²¹ Anche se, rispetto all’altro ramo del Parlamento, da sempre il processo legislativo del Senato appare meno “permeabile” ad *escamotages* ostruzionistici. Si veda, in particolare, il vigente comma 4 dell’art. 102, ai sensi del quale “Il Presidente ha facoltà di modificare l’ordine delle votazioni ai fini dell’economia e della chiarezza delle votazioni stesse e l’interpretazione che della disposizione ha dato la Giunta del Regolamento nel luglio 1996, già ricavandone la “regola del kangaroo”. Cfr. in questo senso anche L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII Legislatura*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., pp. 27 ss., spec. pp. 51-53, dove si ricorda, inoltre, che “ sono, innanzitutto, le caratteristiche intrinseche dell’impostazione (forse, <<fanfaniana>>) del regolamento del Senato del 1971 a risultare maggiormente idonee, quantomeno potenzialmente, ai fini della funzionalità dell’azione della maggioranza”.

²² In questo senso, tra gli altri, i ridotti termini di esame in commissione e in Aula del nuovo art. 126.

²³ I cui pareri contrari o condizionati a modifiche per mancato rispetto dell’obbligo di copertura finanziaria di cui all’art. 81 Cost. sono, analogamente a quanto previsto dall’art. 86, comma 4-*bis*, r. C., automaticamente presentati come emendamenti in Aula (nuovo comma 1-*bis* dell’art. 102-*bis*) e alla quale, in realtà formalizzando una prassi già esistente, il nuovo comma 8 dell’art. 128 attribuisce espressamente una funzione di vaglio sui profili finanziari in caso di posizione della questione di fiducia da parte del Governo.

²⁴ Ai sensi, infatti, del nuovo comma 2 dell’art. 128, nel corso dell’esame in Assemblea al disegno di legge di Stabilità possono essere presentati soltanto emendamenti soppressivi o interamente sostitutivi di articoli del testo proposto dalla Commissione Bilancio, che non introducano nuove materie e la Conferenza dei Capigruppo stabilisce il numero massimo di emendamenti che ciascun gruppo può presentare.

²⁵ Ai sensi del nuovo comma 9 dell’art. 128, la relazione tecnico-finanziaria è resa obbligatoria anche per gli emendamenti presentati dal relatore di maggioranza e per quelli su cui il Governo ha dato parere favorevole, mentre il nuovo art. 125 formalizza il ruolo del Servizio Bilancio, prevedendo espressamente che a questo siano trasmessi i provvedimenti e documenti economico-finanziari, ai fini del controllo sulle quantificazioni degli effetti finanziari delle politiche economiche e di bilancio.

che a differenza di quello vigente non computerebbe più gli astenuti nel *quorum* decisionale); le nuove procedure per le autorizzazioni a procedere e la verifica dei poteri, che valorizzano il lavoro istruttorio della Giunta (nuovi artt. 135 e 135 *ter*)²⁶; l'equiparazione alle altre della composizione della Commissione Politiche dell'Unione europea (abrogazione del comma 4 *bis* dell'art. 21²⁷) e l'esplicitazione della personalità del voto, con attribuzione dei conseguenti poteri sanzionatori in capo al Presidente di Assemblea e al Consiglio di Presidenza (modifiche agli articoli 8 e 12, cosiddette norme "anti-pianisti").

§ 5. Brevissime considerazioni conclusive

Anche da questa ultima, rapidissima, rassegna di alcune delle disposizioni contenute nella proposta di modifica presentata lo scorso 2 febbraio emerge la vastità del disegno riformatore, che, però, appare mantenere il proprio perno nella razionalizzazione del procedimento legislativo, con l'attribuzione di maggiori poteri di guida al Governo – in primo luogo grazie ai disegni di legge dichiarati urgenti e al nuovo meccanismo della "votazione prioritaria" – "riequilibrati" dalle previsioni in materia di prerogative delle opposizioni (tra le altre, la possibilità di attivazione di procedure di informazione e controllo a richiesta di un terzo dei membri delle commissioni) e di divieto di maxi-emendamenti.

La proposta è sicuramente perfettibile e, a tal fine, sarà molto interessante il confronto che si sta per aprire all'interno della Giunta per il Regolamento, ma non c'è dubbio che rechi innovazioni, da un lato, frutto di un lungo e approfondito dibattito (che sia in sede scientifica che istituzionale è oramai in corso da diversi decenni), dall'altro, conformi alle prassi e procedure delle maggiori democrazie parlamentari, che hanno saputo coniugare le esigenze di rispetto e tutela delle opposizioni con quelle di incisività e rapidità del processo legislativo.

In attesa (e con l'auspicio), quindi, che si apra in questa ultima parte della XVI legislatura un'ampia stagione di riforme, con interventi anche di natura costituzionale (e sull'attuale, assai discutibile, legge elettorale), la proposta di modifica del regolamento del Senato, frutto dell'intesa tra i due maggiori partiti politici, appare un primo concreto passo nella giusta direzione²⁸.

Solo, infatti, se le forze politiche sapranno superare divisioni e particolarismi e realizzare incisivi interventi di modernizzazione, ma anche di maggiore trasparenza e avvicinamento ai

²⁶ Prevedendo, in particolare, che l'Assemblea proceda a votazioni, intendendosi quindi accolte le conclusioni della Giunta, a meno che un decimo dei componenti l'Assemblea, tra cui almeno tre membri della giunta, non presenti proposte difformi

²⁷ Che, come noto, dispone che i membri di questa Commissione, la più recente per costituzione, siano membri anche delle altre commissioni permanenti.

²⁸ Ciò anche in considerazione della rilevanza che da sempre nel nostro ordinamento istituzionale hanno assunto le regole di funzionamento interno alle Camere, rispetto anche alle altre esperienze parlamentari. Cfr. in questo senso A. PALANZA, *Le riforme della Camera dei deputati nel 1997-1999*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale* n.15/I semestre 2008, numero monografico dedicato all'evoluzione storica del diritto parlamentare, pp. 191 ss., spec. p. 192, dove si nota come "rispetto agli altri Paesi, le procedure parlamentari in Italia si distinguono per una particolare forza espansiva, che va ben oltre la regolazione dell'attività interna del Parlamento", derivando ciò dalle norme costituzionali che rinviano ai regolamenti la disciplina delle diverse procedure legislative. Analogamente N. LUPPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana*, nello stesso volume collettaneo, pp. 117 ss., spec. p. 132 evidenzia come "molte delle caratteristiche che sono state proprie dell'esperienza parlamentare repubblicana, almeno fino alla fine degli anni '80, trovano la loro origine in scelte (o in "non scelte") che furono compiute non solo dall'Assemblea Costituente in occasione della stesura della carta costituzionale, ma anche da Camera e Senato negli anni immediatamente successivi, quando si trattò di andare a definire le norme e le prassi destinate a regolamentare l'attività parlamentare.

cittadini, delle nostre istituzioni, si eviterà il dilagare di quel pericoloso sentimento di antipolitica e qualunquismo, che appare sempre più diffuso nel Paese.

Il momento politico-istituzionale, con un'amplia maggioranza parlamentare a sostegno di un esecutivo di "impegno nazionale" di natura tecnica e una sostanziale incertezza sugli esiti delle prossime consultazioni elettorali, sembra davvero propizio. Sprecare quest'occasione, per molti versi irripetibile, sarebbe un grave errore.

(28 febbraio 2012)