

Settore Segreteria dell'Ufficio di Presidenza ed Organi Istituzionali Interni

Relazione sul Seminario

***Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti
parlamentari presentate nella XVI Legislatura***

tenutosi a Roma il 12 dicembre 2008
LUMSA, Facoltà di Giurisprudenza
Via Pompeo Magno 22 – Aula 1

Premessa

L'idea di organizzare un seminario relativo all'«*Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*» all'Università LUMSA di Roma, è scaturita dal fatto che, nel corso della XVI Legislatura Parlamentare, sono state presentate - sia alla Camera dei Deputati sia al Senato della Repubblica - numerose proposte di modifica dei rispettivi regolamenti.

Il numero piuttosto elevato di proposte fa ritenere che si voglia tentare di apportare modifiche allo svolgimento dei lavori parlamentari percorrendo la strada regolamentare anziché affrontare una modifica costituzionale assai più complessa. Ciò nonostante, si segnala che le rispettive Giunte per il Regolamento non hanno ancora avviato i propri lavori.

Risulta evidente, dal numero di proposte presentate al Senato e dall'esame del loro contenuto, che è proprio in questa sede che c'è la volontà di apportare il maggior numero di modifiche regolamentari, introducendo alcuni istituti tipici del Regolamento della Camera dei Deputati.

Per facilitare la lettura, è stata predisposta una prima parte contenente l'elenco di tutte le proposte ad oggi depositate alla Camera e al Senato e una seconda parte contenente la relazione sugli interventi svolti.

Parte prima: Elenco delle proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari

Camera Dei Deputati:

Proposta n. 1

(presentata alla Presidenza il 20 maggio 2008)

D'iniziativa dei deputati: VELTRONI ed altri

(Articolo 14: modifica della disciplina in materia di costituzione di Gruppi parlamentari)

Proposta n. 2

(presentata alla Presidenza il 18 giugno 2008)

D'iniziativa del deputato: VOLONTE

(Articoli 5, 14, 48-bis: modifica alla disciplina relativa all'elezione dell'Ufficio di Presidenza, alla costituzione dei Gruppi parlamentari e delle componenti politiche del Gruppo misto, alle ritenute sulla diaria per le assenze dalle sedute degli organi della Camera)

Proposta n. 3 (presentata alla Presidenza il 1° luglio 2008)

D'iniziativa dei deputati: CICCHITTO ed altri

(Articoli 14, 15-ter, 17, 18, 23, 24, 25-bis, 26, 37, 44, 63, 68-bis, 69, 79, 85, 85-bis, 86, 124-bis, 135-bis, 144 e 154: norme in materia di costituzione dei Gruppi, programmazione dei lavori, organizzazione del procedimento legislativo, Statuto dell'opposizione ed istituzione del Comitato per il controllo sui conti pubblici)

Proposta n. 4

(presentata alla Presidenza il 17 luglio 2008)

D'iniziativa dei deputati: ENZO CARRA e PEZZOTTA

(Articolo 154-bis: istituzione della Commissione speciale per il riordino dei settori delle telecomunicazioni e delle tecnologie audiovisive)

Proposta n. 5

(presentata alla Presidenza il 21 luglio 2008)

D'iniziativa del deputato: MADIA

(Articoli 24, 26, 63, 65, 65-bis, 68, 73, 108, 109, 125, 127-bis, 129, 137, 145 e 147: modifica della disciplina in materia di stampa e diffusione degli atti parlamentari)

Proposta n. 6

(presentata alla Presidenza il 30 luglio 2008)

D'iniziativa dei deputati: MILO ed altri

(Articolo 14, comma 2: modifica della disciplina in materia di costituzione dei Gruppi parlamentari)

Proposta n. 7

(presentata alla Presidenza il 22 ottobre 2008)

D'iniziativa del deputato: RIA

(Articolo 17-bis, comma 2: modifica alla disciplina relativa alle dimissioni dal mandato parlamentare)

Proposta n. 8

E' stata elaborata una *bozza* da parte del Partito Democratico che non è ancora stata depositata (il cui testo non è ancora disponibile).

Senato della Repubblica:

Proposta n. 1

(comunicata alla Presidenza il 6 maggio 2008)
D'iniziativa della senatrice NEGRI
(*Modifiche all'articolo 14 del Regolamento Senato*)

Proposta n. 2

(comunicata alla Presidenza il 6 maggio 2008)
D'iniziativa della senatrice NEGRI
(*Modifiche all'articolo 74 del Regolamento del Senato*)

Proposta n. 3

(comunicata alla Presidenza il 5 giugno 2008)
D'iniziativa dei senatori FINOCCHIARO, ZANDA, CECCANTI e DELLA MONICA
(*Modificazioni agli articoli 14 e 15 del Regolamento del Senato volte a favorire la tendenziale coincidenza tra Gruppi parlamentari e liste elettorali e contro la frammentazione dei Gruppi parlamentari*)

Proposta n. 4

(comunicata alla Presidenza il 10 giugno 2008)
D'iniziativa dei senatori CECCANTI, FINOCCHIARO, ZANDA e DELLA MONICA
(*Modificazione all'articolo 107 del Regolamento del Senato, relativa al computo del voto degli astenuti*)

Proposta n. 5

(comunicato alla Presidenza il 23 giugno 2008)
d'iniziativa dei senatori MICHELONI, IZZO, GASPARRI, FINOCCHIARO, DIVINA, D'ALIA, PISTORIO, FAZZONE, SANTINI, RANDAZZO, TOFANI, CASELLI, NICOLA DI GIROLAMO, GIAI, GIORDANO, GASBARRI, MORRI, PEGORER, QUAGLIARIELLO e TONINI
(*Introduzione dell'articolo 23-bis che istituisce la Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero, e modificazioni agli articoli 21, 34, 40 e 125-bis del Regolamento del Senato*)

Proposta n. 6

(comunicato alla Presidenza il 1° luglio 2008)
D'iniziativa dei senatori GASPARRI e QUAGLIARIELLO
(*Modifiche degli articoli 14, 19, 43, 48, 53, 55, 56, 57, 63, 100, 102 e 151-bis, abrogazione dell'articolo 54 e introduzione degli articoli 15-bis, 55-bis, 72-bis e 130-bis del Regolamento del Senato*)

Proposta n. 7(comunicato alla Presidenza il 16 luglio 2008)

D'iniziativa del senatore CARUSO
(*Modificazioni agli articoli 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 25 e 27, in materia di composizione dell'Ufficio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza e delle relative attribuzioni, di composizione dei Gruppi parlamentari e del Gruppo misto e del relativo funzionamento, delle Commissioni permanenti e dei relativi Uffici di Presidenza; introduzione degli articoli 15-bis e 19-bis, in materia di organizzazione e funzionamento del Gruppo misto e per la previsione della Giunta per la tutela e la promozione dei diritti umani*)

Proposta n. 8

(comunicato alla Presidenza il 10 settembre 2008)
D'iniziativa del senatore PASTORE
(*Modifiche al Regolamento del Senato della Repubblica*)

Proposta n. 9

(comunicato alla Presidenza il 7 ottobre 2008)

D'iniziativa dei senatori CECCANTI, INCOSTANTE, MORANDO, TONINI, D'UBALDO, DEL VECCHIO, ICHINO, LUMIA, RUSCONI, SERRA, STRADIOTTO, CAROFIGLIO, CHIAROMONTE e SCANU

(Modifiche regolamentari per il riconoscimento del Consiglio dell'Opposizione, delle prerogative dell'Opposizione e delle minoranze, per il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento)

Proposta n. 10

(comunicato alla Presidenza l'8 ottobre 2008)

D'iniziativa dei senatori PORETTI, BONINO, PERDUCA, CARLONI, CHIAROMONTE, STRADIOTTO, RANDAZZO, MARITATI, DELLA SETA, PEGORER, DEL VECCHIO, DE SENA, NEGRI, TOTARO, CECCANTI, LEDDI, Maria Pia GARAVAGLIA, MARINARO, SCANU, LUSI, CAROFIGLIO, GUSTAVINO, VITA, DI GIOVAN PAOLO, LEGNINI, CASSON, D'ALIA e ADAMO

(Modifiche all'articolo 33 del Regolamento in materia di pubblicità dei lavori delle Commissioni)

Proposta n. 11

(comunicato alla Presidenza il 9 ottobre 2008)

D'iniziativa del senatore D'ALIA

(Modifica all'articolo 5 del Regolamento del Senato relativa all'elezione dei senatori segretari)

Proposta n. 12

(comunicato alla Presidenza il 10 novembre 2008)

D'iniziativa dei senatori BELISARIO, PARDI, LI GOTTI, ASTORE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DE TONI, DI NARDO, GIAMBRONE, LANNUTTI, MASCITELLI, PEDICA e RUSSO

(Modifiche agli articoli 4, 14, 16, 18, 19, 22, 24, 35, 36, 37, 39, 42, 43, 48, 51, 53, 54, 55, 57, 60, 76-bis, 78, 93, 100, 107, 113, 135-ter, 151-bis, 156-bis e 162, nonché introduzione degli articoli 15-bis e 40-bis, ed abrogazione degli articoli 114, 137 e 138 del Regolamento concernenti l'elezione del Presidente, la costituzione dei Gruppi parlamentari, il riconoscimento di maggiori garanzie e prerogative alle Opposizioni, l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la riduzione delle Commissioni parlamentari permanenti, il potenziamento del lavoro parlamentare in Commissione, la programmazione dei lavori, la razionalizzazione della presentazione degli emendamenti, il nuovo computo degli astenuti, le dimissioni volontarie dei Senatori, il potenziamento degli strumenti di sindacato ispettivo e le inchieste parlamentari)

Proposta n. 13 *(bozza non ancora depositata)*

d'iniziativa dei senatori ZANDA, FINOCCHIARO, LATORRE, CHITI, BIANCO, CABRAS, DELLA MONICA, FOLLINI, LEGNINI

(Modificazione degli articoli 4, 8, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 27, 34, 35, 36, 39, 40, 42, 48-bis, 50, 53, 54, 55, 67, 76-bis, 77, 84, 89, 100, 102, 102-bis, 107, 125, 126, 128, 129, 133, 151-bis, 158 e 162 del Regolamento del Senato della Repubblica e introduzione degli articoli 19-bis, 23-bis, 106-bis e 151-bis)

Parte seconda: Relazione

Il Seminario è stato introdotto dal **Prof. Andrea Manzella** (*Università LUISS Guido Carli di Roma*) che ha brevemente descritto gli interventi proponendo ulteriori spunti di riflessione. In particolare, ha sottolineato che, ad oggi, non è ancora stato possibile individuare un metodo per evitare il fenomeno della frammentazione dei gruppi parlamentari; inoltre, il verificarsi di spostamenti frequenti di Parlamentari da un Gruppo ad un altro – a suo dire – ha spesso creato problemi nelle composizioni delle Commissioni.

Un altro elemento su cui ci si è soffermati è costituito dalla necessità di contemperare la previsione di una “corsia preferenziale” per le proposte formulate dal Governo rispetto al diritto delle minoranze di promuovere l’approvazione di proprie proposte di legge.

Il Prof. Manzella ha ricordato che nella Costituzione francese il rapporto tra Parlamento e Governo è disciplinato da 22 articoli mentre nella Costituzione italiana sono presenti solo alcune norme che disciplinano tale rapporto: potrebbe essere più opportuno intervenire, quindi, a livello costituzionale anziché agire sulle procedure che regolano il funzionamento del Parlamento.

Sempre secondo quanto previsto nella Costituzione francese, il Parlamento ha il compito non solo di fare le leggi e di controllare l’operato del Governo, ma anche quello di valutare l’attuazione delle politiche segnalando al Governo la necessità di correggere alcuni comportamenti.

A fronte di tali prime osservazioni, pare evidente che non tutte le problematiche poste – e che verranno approfondite dagli interventi successivi – possano trovare una soluzione nelle modifiche regolamentari.

Dr. Massimo Rubechi – *Università di Bologna* **I gruppi parlamentari**

Il dott. Rubechi ha sottolineato come la formazione dei Gruppi parlamentari avvenga seguendo due diversi criteri:

- un criterio di carattere quantitativo, basato sulla previsione di un numero minimo di Deputati e Senatori, al fine di organizzare i lavori nel miglior modo possibile;
- un criterio qualitativo, basato sul raggruppamento in base alle affinità politiche.

Occorre segnalare che il criterio quantitativo (che richiede la presenza di almeno 10 Senatori e almeno 20 Deputati per la formazione di un Gruppo) è decisamente prevalente; il criterio qualitativo, invece, viene utilizzato per la formazione dei Gruppi in corso di legislatura.

Nel periodo della c.d. Prima Repubblica, i Gruppi costituivano una sorta di fotografia dei partiti politici; negli anni '90, invece, la crisi di tale sistema ha causato una sempre crescente frammentazione e si è preferito ricorrere all’applicazione del criterio di tipo quantitativo. Ciò ha causato due ordini di problemi: da un lato, il proliferare dei gruppi parlamentari e, dall’altro, una assenza di collegamento tra il momento elettorale e la composizione dei Gruppi stessi.

E’ proprio alla luce di tali osservazioni che i proponenti delle modifiche regolamentari hanno inserito la previsione in base alla quale i due criteri devono essere utilizzati congiuntamente (in particolare – relativamente al Senato della Repubblica – si tratta delle proposte n. 1, 3, 6, 7, e 12

mentre, per quanto riguarda la Camera dei Deputati, si tratta delle proposte n. 1, 2, 3, 6) : è previsto pertanto che, oltre al criterio numerico, permanga una corrispondenza con il risultato elettorale¹; una proposta prevede addirittura che il Gruppo debba mantenere lo stesso nome (cfr. proposta Belisario e altri²).

All'interno delle proposte Negri-Finocchiaro³ è previsto che nuovi gruppi possano essere formati solo tramite fusione mentre nella proposta Cicchitto un nuovo gruppo può essere costituito solo dopo 24 mesi dall'inizio della Legislatura⁴.

Poiché spesso si è ricorso al c.d. “prestito del Parlamentare” per raggiungere il requisito numerico richiesto, all'interno delle proposte sono previste norme che considerano irrilevante tale “prestito” al fine della costituzione di un nuovo Gruppo (Proposta Belisario e altri).

Sempre nella proposta Belisario ed altri, invece, al fine di contrastare la frammentazione dei gruppi viene introdotto un nuovo sistema di attribuzione dei finanziamenti (in proporzione alla consistenza numerica)⁵.

Poiché gli spostamenti da un gruppo all'altro hanno spesso creato problemi nelle composizioni delle Commissioni, nelle proposte è previsto che il Parlamentare che esce dal gruppo di appartenenza decada dalla Commissione di cui faceva parte e debba essere sostituito⁶.

¹ Senato della Repubblica:

Proposta n. 1: “...con la nuova formulazione dell'articolo 14 del Regolamento si propone che per costituire un gruppo parlamentare occorre che vi aderiscano almeno dieci senatori e che debba rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato della Repubblica proprie liste di candidati o candidati nei collegi uninominali con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di senatori. (...) Viene quindi inserito anche un requisito di tipo politico, accanto a quello numerico, per evitare la nascita in Parlamento di soggetti politici privi di qualsiasi legame con l'elettorato (...)”.

Proposta n. 3: “Si interviene qui con l'articolo 1 per stabilire, a fianco del tradizionale requisito numerico di dieci senatori, anche requisiti politici tali da garantire coerenza con la fase elettorale e per impedire le possibilità di ricorso a deroghe, tranne la particolare protezione dovuta alle minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione (...)”.

² Senato della Repubblica: **Proposta n. 12**

³ Senato della Repubblica:

Sia la **Proposta n. 1** sia la **Proposta n. 3** prevedono che “*nuovi Gruppi parlamentari possono essere costituiti in corso di legislatura solo se risultanti dalla fusione di Gruppi preesistenti*” in modo da premiare la spinta alla fusione di Gruppi preesistenti in corso di legislatura, capovolgendo la logica dei tradizionali incentivi che andavano incedendo a favore della frammentazione.

⁴ Camera dei Deputati:

Proposta n. 3: “(...) dovrà sostanzialmente affermare il principio della corrispondenza fra le liste che si sono sottoposte al vaglio elettorale, superando gli eventuali sbarramenti, ed i Gruppi parlamentari che legittimamente possono essere costituiti, eliminando le ipotesi attualmente previste dai Regolamenti parlamentari di deroghe alla disciplina generale.

Per evitare che la disciplina regolamentare risulti troppo rigida, bloccando per l'intero corso della legislatura la fisiologica dinamica evolutiva dei partiti corrispondenti ai Gruppi parlamentari è opportuno che, decorso un certo intervallo di tempo [24 mesi] (al fine di evitare apparentamenti elettorali meramente strumentali), sia possibile la costituzione di Gruppi e di componenti politiche interne al Gruppo misto indipendentemente dalla corrispondenza con le liste ed i simboli presentati alle elezioni, purché corrispondenti a partiti presenti sul territorio nazionale”. Gli stessi principi sono stati affermati anche all'interno della **Proposta n. 6**, presentata al Senato della Repubblica. Cfr. anche art. 9 della **Proposta n. 7**.

⁵ Senato della Repubblica:

Proposta n. 12: tale proposta interviene sostanzialmente su 4 punti:

- assicurare l'esatta corrispondenza, politica e formale, tra gruppi parlamentari e i partiti o coalizioni di partiti che hanno candidato i senatori eletti;
- evitare i frazionamenti in gruppi distinti dalle formazioni politiche che si sono proposte unite al corpo elettorale;
- prevenire l'eventuale ulteriore frammentazione del Gruppo misto in componenti politiche, ai soli fini della visibilità all'interno e all'esterno del Senato;
- arginare il «transfughismo parlamentare».

⁶ Senato della Repubblica: art. 5 della **Proposta n. 9** (che interviene sull'attuale art. 21)

A commento dell'intervento, il prof. **Manzella** ha ricordato che anche a livello europeo, prima con l'art. 29 del regolamento del Parlamento europeo, poi con la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione del 2 ottobre 2001, si è affermato il principio dell'«affinità politica» come necessario completamento del dato aritmetico.

Dr. Pietro Gambale – Università di Siena

L'organizzazione delle Camere: le commissioni e le prerogative parlamentari

Nelle diverse proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari non c'è, in realtà, un unico filo conduttore poiché si tratta di proposte, a volte poco coordinate fra di loro e caratterizzate da totale assenza di armonia, che investono articoli differenti.

La tendenza è comunque quella, da parte dei gruppi appartenenti alla maggioranza, di rafforzare il Governo e, da parte dei gruppi appartenenti alle minoranze, di introdurre maggiori garanzie per le opposizioni, benché non sia sufficiente intervenire a livello regolamentare per dar vita ad un vero e proprio Statuto delle Opposizioni (Senato della Repubblica: Proposte n. 6, 9 e 12; Camera dei Deputati: Proposta n. 3).

Alcune proposte prevedono una riorganizzazione dei lavori intervenendo sulle attività delle Commissioni; in particolare, la proposta di Italia dei Valori prevede una diminuzione del loro numero e una redistribuzione delle competenze⁷. E' prevista anche l'istituzione di nuove Giunte che, a detta del relatore, sono frutto di una confusione terminologica poiché «le Giunte» sono quelle che svolgono funzioni strettamente legate alla *status* di parlamentare.

Innovative sono, infine, le proposte dal punto di vista dell'autonomia regolamentare delle Camere (secondo la proposta Belisario le Giunte per il Regolamento dovrebbe essere slegate dal rapporto con i Presidenti delle Camere – vedi composizione in appendice – e dovrebbe essere permesso a tutti i Parlamentari di potersi rivolgere direttamente alla Giunta per poter chiedere pareri)⁸.

Dr.ssa Elena Griglio – Università LUISS Guido Carli di Roma

La programmazione dei lavori

Le proposte contengono disposizioni organiche sul tema della programmazione dei lavori: si cerca, infatti, di utilizzare le riforme regolamentari al fine di risolvere un problema assai più grave, che è quello del rapporto tra esecutivo e parlamento.

⁷ Senato della Repubblica:

Proposta n. 12: la proposta si prefigge un “aumento dell'efficienza degli organismi parlamentari, sia in termini quantitativi che qualitativi, con particolare riferimento alle Commissioni permanenti ed all'Assemblea”; a tal fine l'articolo 7 riduce da 14 a 10 le Commissioni parlamentari permanenti, redistribuendone le competenze, anche in considerazione delle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione.

⁸ Senato della Repubblica: sempre nella **Proposta n. 12**, infatti, è prevista una modifica della “composizione e della funzionalità della Giunta per il Regolamento, organo «perno» fondamentale per la corretta funzionalità dell'Assemblea. Si vuole perciò garantire sia la rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione al suo interno che la possibilità di attivazione della Giunta stessa da parte di un numero qualificato di senatori, da metà della Giunta stessa nonché dal Coordinamento delle Opposizioni. Anche ciascun Presidente di Gruppo può chiedere una convocazione della Giunta, ma soltanto attraverso l'assenso del Presidente del Senato, per non trasformare questo elemento di trasparenza in uno strumento meramente ostruzionistico”.

La proposta presentata dal Popolo delle Libertà prevede l'introduzione di corsie preferenziali per le proposte provenienti dal Governo, tentando anche di snellire le procedure per la predisposizione del programma dei lavori e introduce una serie di garanzie per le opposizioni⁹.

Dal punto di vista della ripartizione dei tempi, tale proposta prevede una priorità in capo al governo (con la riserva dei due terzi dei tempi), l'attribuzione del restante terzo ai Gruppi e, a sua volta, la metà di un terzo per il gruppo maggiore tra quelli di opposizione; il restante tempo è riservato agli altri Gruppi in maniera proporzionale. E' poi prevista una riserva di sedute corrispondente a due sedute al mese per l'opposizione (ma di fatto non si tratta di un previsione innovativa poiché, ad oggi sono 4 per bimestre).

E' stata anche introdotta una comunicazione relativa alle priorità (che comporta la necessità di approvare il provvedimento entro 30 giorni), ma non è stato previsto un limite massimo a tali comunicazioni. Appare evidente, dall'esame della proposta in oggetto, che i gruppi di maggioranza non vengono assolutamente presi in considerazione nell'ambito della programmazione dei lavori.

Nella proposta a firma Ceccanti e altri, invece, lo spazio dedicato alle opposizioni corrisponde a un terzo dei tempi a cui viene sommato, però, il 10% da attribuire agli altri gruppi di minoranza presenti in Parlamento¹⁰.

La proposta del Gruppo PD (*ancora in bozza, cfr. Proposta n. 13 al Senato*) dispone invece che i lavori di Aula e di commissione non vengano mai sovrapposti e prevede che il 30% del tempo di discussione venga attribuito alla maggiore delle opposizioni mentre il 10% venga attribuito agli altri Gruppi. In base a tale proposta non vengono inserite le c.d. corsie preferenziali ma possono essere usati gli strumenti dell'urgenza ai sensi dell'art. 72, comma 2, della Costituzione: tale urgenza, inoltre, può essere chiesta, oltre che dal Governo, anche da parte delle opposizioni e dei Gruppi di maggioranza,.

In generale, nell'ambito delle proposte presentate, i Gruppi considerati "più deboli" sono sempre quelli di minoranza ma in realtà occorrerebbe prestare una maggiore attenzione anche ai gruppi appartenenti allo schieramento vincente poiché rischiano di rimanere schiacciati dal governo.

Il prof. **Manzella** ha commentato l'intervento sottolineando che questa "comunicazione" da parte del Governo, a cui ha accennato la d.ssa Griglio, appare come una ingerenza nei lavori parlamentari: a suo avviso sarebbe preferibile continuare ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione all'art. 72 della Costituzione.

⁹ Senato della Repubblica:

Proposta n. 6: la proposta si prefigge i seguenti obiettivi: a) ridefinire i meccanismi di programmazione dei lavori delle assemblee, i quali devono riconoscere formalmente che la quota prevalente del tempo di lavoro venga riservata ai disegni di legge segnalati dal governo, mantenendo una quota residuale a disposizione dell'Opposizione e degli altri gruppi di minoranza o alle iniziative legislative di singoli deputati (come avviene in Francia o in Gran Bretagna);

b) prevedere una procedura di esame parlamentare speciale per i disegni di legge del Governo che costituiscono attuazione del programma di governo. In particolare per i disegni di legge prioritari (definizione presente nel regolamento dell'Assemblea nazionale francese) i regolamenti devono prevedere che l'esame si concluda in ogni caso entro sessanta giorni dall'assegnazione alle competenti commissioni. Il termine di sessanta giorni è il medesimo entro il quale devono essere convertiti in legge i decreti-legge, e quindi, in tal modo, dovrebbe essere evitato l'abuso della decretazione d'urgenza; c) prevedere che il Governo, per i disegni di legge prioritari e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica possa chiedere, durante l'esame in Assemblea.

Camera dei Deputati: anche la **Proposta n. 3** presentata alla Camera dal popolo delle Libertà si prefigge l'obiettivo di un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento.

¹⁰ Senato della Repubblica:

Proposta n. 9: "(...) il programma dei lavori è predisposto dal Presidente del Senato anche in contatto con il Portavoce dell'Opposizione. Inoltre, riserva un terzo del tempo a disegni di legge e documenti dell'Opposizione, prevedendo che gli argomenti diversi dai disegni di legge siano collocati al primo punto dell'ordine del giorno. Un ulteriore 10 per cento è altresì riservato ai gruppi delle ulteriori minoranze". Si veda, inoltre, l'art 18 della **Proposta n. 12**.

Dr.ssa Giovanna Perniciaro – Università LUISS Guido Carli di Roma ed Università LUMSA di Roma

I poteri delle minoranze e lo statuto dell’Opposizione

Il dr.ssa Perniciaro ha osservato che la tendenza che traspare dalle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari è quella di una istituzionalizzazione del ruolo delle opposizioni e, in particolare, di quel partito che, pur avendo perso le consultazioni elettorali, si pone come valida alternativa alle forze di governo. Le proposte si pongono anche l’ulteriore obiettivo di bilanciare il rapporto fra opposizione e governo senza peraltro, secondo l’opinione del relatore, riuscirci pienamente.

Nella proposta a firma Ceccanti e altri è stata inserita una sostanziale coincidenza tra l’opposizione e il Gruppo maggiore tra quelli appartenenti alle minoranze; ciò avviene tramite una dichiarazione mentre gli altri gruppi possono scegliere o meno di “allearsi”¹¹.

In altre proposte¹², invece, nell’ambito dei gruppi che non votano al fiducia al governo, all’indomani dei turni elettorali, si procede alla votazione di un capo dell’opposizione.; ciò che manca però, nell’ambito di tali proposte, è l’indicazione delle modalità di elezione e l’indicazione della possibilità o meno che il capo dell’opposizione possa variare nel corso della legislatura.

Non emerge quali siano i rapporti tra capo dell’opposizione e capigruppo (ad esempio nella determinazione del programma dei lavori): ciò deriva dal fatto che si è voluto trasferire il modello britannico all’interno del nostro ordinamento senza procedere ai necessari adattamenti dovuti alla presenza di un sistema differente.

Nella proposta presentata da Italia dei Valori non è presente un vero e proprio leader delle opposizioni ma è prevista la costituzione di un coordinamento con l’elezione di un Presidente e almeno due Vice Presidenti (oppure un numero di Vice Presidenti tale da consentire a tutti i Gruppi di essere rappresentati)¹³.

All’interno di alcune proposte è stata inserita la previsione del c.d. governo-ombra e, nella proposta del Popolo della Libertà¹⁴, il capo dell’opposizione deve comunicarne i nomi.

Devono, infine, essere presentate ancora due proposte da parte del Gruppo del Partito Democratico (esaminate in bozza, cfr. Proposta n. 13 al Senato) che prevedono l’introduzione del leader delle opposizioni presso il Senato mentre alla Camera non è previsto né il leader delle opposizioni né il c.d. governo-ombra.

L’impressione che si ricava dall’analisi delle proposte di modifica è che, di per sé, tali proposte non siano sufficienti ad introdurre le innovazioni che si ritengono necessarie per risolvere alcune problematiche presenti nei rapporti tra Parlamento e Governo.

¹¹ Senato della Repubblica:

Proposta n. 9: la proposta “distingue l’Opposizione quale minoranza più consistente dalle minoranze ulteriori, secondo le consolidate tendenze dottrinali e comparatistiche, inserendo una dichiarazione del Presidente del Gruppo di minoranza maggiormente rappresentativo con il quale costituisce il gruppo stesso in Opposizione. Prevede altresì la figura del Portavoce senatoriale dell’Opposizione e del Consiglio dell’Opposizione quali *pendant* del Presidente del Consiglio e dei Ministri. L’articolo 2 [della stessa proposta] prevede l’attribuzione di locali, attrezzature e contributi – sin qui concessi solo ai gruppi – anche al Portavoce dell’Opposizione, in modo da istituzionalizzarne il ruolo e da dotarlo degli strumenti necessari al fine di svolgere in maniera efficace il suo ruolo di guida dell’Opposizione”.

¹² Senato della Repubblica: cfr. **Proposta n. 6** e Camera di Deputati: cfr. **Proposta n. 3**

¹³ Senato della Repubblica: **Proposta n. 12**: cfr. art. 3 della proposta

¹⁴ Senato della Repubblica: **Proposta n. 6**: l’art. 2 della proposta introduce la seguente previsione: “2. *Entro sette giorni dalla data della sua elezione, il Capo dell’Opposizione comunica al Presidente del Senato i nomi dei senatori che compongono il Governo ombra. Sono altresì comunicati i nomi dei deputati che ne fanno parte*”. La stessa disposizione è prevista nella **Proposta n. 3** presentata alla Camera dei Deputati.

Dr. Giovanni Piccirilli – Università LUISS Guido Carli di Roma

Il procedimento legislativo

Il dr. Piccirilli ha sottolineato l'eterogeneità delle proposte esaminate in quanto alcune contengono una sostanziale riscrittura del procedimento legislativo, mentre altre prevedono solo interventi su alcuni punti critici: emerge chiaramente, però, che le proposte sono state formulate soprattutto sulla base di esigenze di carattere politico, anziché sull'esame delle effettive problematiche emerse nel tempo.

Come già accennato da interventi precedenti, le proposte formulate dai gruppi di maggioranza tendono a rafforzare lo spazio dedicato al Governo, comprimendo, al contempo, i margini per le opposizioni.

Nella proposta a firma Belisario e altri¹⁵ sono presenti numerose disposizioni che incidono sul procedimento legislativo, in particolare:

- si definisce la sede redigente quale sede primaria di assegnazione e di discussione dei disegni di legge in Commissione;
- si arricchisce notevolmente la disciplina della emendabilità nel senso di limitarne l'uso ostruzionistico e di favorirne, viceversa, la flessibilità quale strumento normativo che concorra al miglioramento testuale dei disegni di legge.

In alcune proposte emerge, invece, la volontà di introdurre, nel procedimento legislativo presso il Senato, istituti tipici della Camera.

Nella proposta del Popolo della Libertà viene modificato l'ordine di votazione degli emendamenti, attribuendo priorità alla votazione degli emendamenti proposti dal governo e dichiarati urgenti (riprendendo una modalità che ricorda il c.d. voto bloccato alla francese): secondo l'opinione del relatore, però, questo tipo di votazione non è compatibile con questo sistema di governo (cfr. **Proposta n. 6** presentata al Senato della Repubblica).

Dall'esame delle proposte risulta evidente che alcuni punti sono rimasti irrisolti, in particolare:

- l'inemendabilità dei disegni di legge di conversione (cfr. proposta Pastore¹⁶);
- la questione dei maxi emendamenti (è presente solo un accenno nella proposta del PDL prevedendo il divieto di presentazione di emendamenti interamente sostitutivi di più emendamenti).

Dr.ssa Francesca Rosa – Università di Foggia ed Università LUMSA di Roma

Il rapporto fiduciario, la funzione ispettiva e il controllo parlamentare

La dr.ssa Rosa osserva che, attraverso una istituzionalizzazione del c.d. Governo-ombra o del leader dell'opposizione, il voto di fiducia iniziale si vestirebbe di un nuovo significato; in Inghilterra, ad esempio, il governo-ombra è presente anche nella Camera dei Lords ed è utile anche ai fini organizzativi.

¹⁵ Senato della Repubblica: Proposta n. 12

¹⁶ Senato della Repubblica: Proposta n. 8: dalla relazione alla proposta si evince la volontà di introdurre, in tema di emendamenti, "la improponibilità pure prevista in tema di decretazione d'urgenza per le proposte emendative non necessarie ed urgenti contenute sia nel decreto sia nel disegno di legge di conversione, anticipando l'applicazione di una recente sentenza costituzionale (sentenza n. 128 del 30 aprile 2008)".

Dall'esame delle proposte emerge un tentativo di valorizzare le sedi di indirizzo, ma non viene potenziato lo strumento del controllo: le proposte, infatti, tendono ad aumentare quantitativamente il ricorso agli strumenti di controllo al fine di costringere il Governo ad essere presente in Aula e questo comporta un uso non sempre appropriato degli spazi a disposizione.

L'unica innovazione, dal punto di vista del potenziamento dei controlli, è costituita dall'introduzione, da parte della proposta del Popolo della Libertà¹⁷ ed anche della proposta del Partito Democratico (*esaminata solo in bozza, cfr. Proposta n. 13 al Senato*), di un comitato paritetico con il compito di controllo e verifica della spesa pubblica; la composizione del comitato dovrebbe avvenire in modo da garantire la presenza di maggioranza e opposizione.

Si osserva, comunque, che gli spazi concessi dalla Costituzione a disposizione della funzione di controllo sono senz'altro maggiori rispetto all'uso che viene fatto attualmente, pertanto l'esercizio maggiore di tale funzione potrebbe costituire un valido strumento di bilanciamento del rapporto Parlamento-Governo.

Manca totalmente, infine, il controllo sull'attuazione delle politiche pubbliche: gli strumenti a disposizione non sono stati finora utilizzati.

Dr.ssa Maria Teresa Nigro – Università di Teramo Parlamento e Unione europea

Dall'esame delle proposte presentate, risulta completamente assente un riferimento ai rapporti fra il Parlamento e l'Unione Europea e occorre pertanto rifarsi a quanto previsto all'interno del Trattato di Lisbona.

Lo stesso Trattato, infatti, stabilisce che “i Parlamenti nazionali devono partecipare al buon funzionamento dell'Unione Europea, vigilando sul principio di sussidiarietà” (ripreso dal Trattato di Maastricht). In seguito all'entrata in vigore della L. 4 febbraio 2005, n. 11 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*) non sono state introdotte specifiche procedure, all'interno delle Commissioni, al fine di procedere al controllo di sussidiarietà, che deve avvenire nell'arco di 8 settimane: ciò ha comportato che l'Italia, dal 2006, sia riuscita a presentare solo 2 pareri.

In assenza di procedure *ad hoc*, sono stati utilizzati degli *escamotages* quali il potenziamento dell'obbligo di informazione da parte del Governo sulle politiche europee e l'obbligo da parte del Governo di informare in ordine all'orientamento che intende adottare su determinati argomenti.

Si osserva, infine che i tempi richiesti per la partecipazione alla fase c.d. ascendente risultano incompatibili con i tempi parlamentari attuali; le modifiche regolamentari dovranno, quindi, tener conto delle novità introdotte dal trattato di Lisbona e dalla L. n. 11/2005: risulta, infatti, indispensabile migliorare il coordinamento tra l'ordinamento interno e quello comunitario.

¹⁷ Senato della Repubblica: Proposta n. 6: la proposta prevede di “istituire un comitato parlamentare bicamerale a composizione paritaria per il controllo sui conti pubblici che esercita funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle amministrazioni pubbliche”.

Dr.ssa Michela Michetti – Università di Teramo Parlamento e Regioni

Le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, e i conseguenti nuovi rapporti tra Parlamento, Regioni ed enti locali, avrebbero dovuto comportare alcuni mutamenti anche nei confronti dei compiti parlamentari: a sette anni dall'entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001, invece, l'art. 11 non ha ancora trovato attuazione.

E' per questo motivo che la stessa Corte Costituzionale ha affermato, in assenza di una riforma, il valore del principio di leale collaborazione.

Solo la proposta di Italia dei Valori¹⁸ al Senato prevede un intervento di attuazione dell'art. 11 della citata legge costituzionale: l'art. 13 di tale proposta, infatti, introduce un articolo 40 bis prevedendo l'integrazione della Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni in numero non inferiore a quello dei Senatori che ne fanno parte. E' previsto che ciascuna Regione e Provincia autonoma designi un rappresentante, ma non viene specificato in quale modo tale designazione avvenga, cioè se da parte del Consiglio o della Giunta (dovrebbero intervenire sul punto gli Statuti regionali).

Nella stessa proposta è disciplinato anche l'aspetto funzionale poiché è previsto che la Commissione esprima pareri sia sulle proposte all'esame delle Camere che sugli emendamenti presentati in Assemblea.

Tavola rotonda conclusiva

Il Prof. **Luigi Ciaurro** (*Università LUMSA di Roma*) sostiene che procedere con una "manutenzione" ordinaria dei Regolamenti, in una fase di "bipolarismo feroce" (come definito dal prof. A. Barbera – Università di Bologna), risulta poco convincente; egli ritiene che sarebbe più opportuno procedere con una revisione complessiva anche perché appare evidente che i regolamenti sono scritti con stili differenti a causa degli interventi che si sono susseguiti nel tempo. Dovrebbe essere superato il "dogma delle procedure", evitando di seguire lo stesso *iter* per l'approvazione di leggi di notevole importanza e per provvedimenti, invece, di poco conto.

¹⁸ Senato della Repubblica: Proposta n. 12: dalla lettura della relazione alla proposta, si evince chiaramente quale sia la *ratio* che sottende all'introduzione di tali disposizioni. "Con l'articolo 13 si propone di dare attuazione all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, facendo leva sulla riserva in favore dei regolamenti parlamentari prevista dall'articolo 11 dianzi citato. Si prospetta, in particolare, l'introduzione nel Regolamento vigente dell'articolo 40-bis relativo agli effetti del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La composizione dell'organo, attualmente disciplinata con legge ordinaria, viene integrata con la nomina di rappresentanti regionali e degli enti locali designati dalle regioni e dalla Conferenza Stato-città-autonomie locali. Si è del resto consapevoli che una tale novella, incidente sulla composizione di un organo bicamerale, presuppone un'eventuale modifica speculare nel Regolamento della Camera dei deputati. Per ciò che concerne, invece, gli effetti del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, così integrata, si sviluppa appieno la forza precettiva dell'articolo 11 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001. Ovviamente, tali pareri possono essere espressi limitatamente a disegni di legge, emendamenti e schemi di atti normativi del Governo, riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione. In particolare, nel caso di mancato adeguamento al parere contrario o favorevole condizionato, da parte della Commissione competente in sede referente su un disegno di legge, si prevede la necessità che l'Assemblea deliberi a maggioranza assoluta. Qualora invece il disegno di legge sia esaminato in sede deliberante o redigente, ove la Commissione non si uniformi ai contenuti del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, conseguono gli effetti già previsti attualmente dall'articolo 40, commi 5 e 6 del Regolamento (rimessione all'Assemblea).

Infine, egli ritiene che potrebbe anche essere eliminata la fase della discussione generale poiché costituisce un appesantimento e non possiede alcuna utilità da un punto di vista pratico.

Il Prof. **Salvatore Curreri** (*Università Kore di Enna*) sottolinea che la presenza di numerose proposte costituisce la dimostrazione del notevole interesse per le riforme benché, nei testi, le proposte – secondo l’opinione del relatore – “siano più legate a logiche partitiche che a spirito riformista”. Il tentativo è quello di attuare per via regolamentare ciò che non si riesce a realizzare tramite la riforma costituzionale anche se, di fatto, la Giunta per il Regolamento, a sei mesi dalla presentazione delle prime proposte, non si è ancora riunita.

La domanda che pone il prof. Curreri è se esista ancora uno spazio di riforma, a Costituzione invariata, oppure sia indispensabile procedere tramite la riforma costituzionale; poiché solo 4 articoli della Costituzione disciplinano il rapporto tra Parlamento e Governo, è all’interno di tali margini che occorre muoversi. Il tema del leader delle opposizioni è, invece, legato al bicameralismo per cui difficilmente tale istituto può essere attuato prescindendo da una riforma costituzionale; oggi si osserva, infatti, uno squilibrio tra Governo e opposizioni (basti considerare il ricorso a maxi emendamenti, decreti-legge, ecc), ma ciò è la conseguenza della mancanza di procedure specifiche. L’art. 72, comma 2, della Costituzione, relativo alle procedure d’urgenza, potrebbe senz’altro essere utilizzato maggiormente. Occorre, infine, distinguere tra opposizione *nel* Parlamento e opposizione *del* Parlamento: il compito delle opposizioni non deve essere quello di chiedere l’approvazione di un progetto di legge ma deve essere quello di “agitare” le masse con la comunicazione per costringere il Governo ad assumere determinate posizioni e decidere su argomenti di interesse. C’è ancora tutto uno spazio da sviluppare, legato alla funzione di controllo, che non dovrebbe essere solo di tipo parlamentare, ma che dovrebbe essere esercitato da tutti i cittadini.

Il Prof. Luigi **Gianniti** (*Università LUISS Guido Carli di Roma*), prendendo spunto dagli interventi precedenti, sottolinea la necessità di muoversi, nell’attuazione delle riforme, all’interno dell’elasticità della Costituzione. Si evince dalle proposte l’assenza di un disegno unitario che consenta di procedere ad una revisione complessiva: questo è un orientamento che, però, appartiene un po’ a tutti gli Stati europei che hanno la tendenza a non andare mai al di là della ordinaria “manutenzione”. Poiché però molti procedimenti avvengono seguendo la prassi, emerge anche la necessità di codificare tali procedure che ormai risultano consolidate nel tempo, benché non siano scritte.

Un altro aspetto che emerge, secondo l’opinione del relatore, è la mancanza di fantasia poiché le proposte si ripetono nel tempo e vertono sempre sugli stessi argomenti, senza prospettare soluzioni innovative. Non bisogna poi dimenticare che certe riforme devono essere fatte con il concomitante intervento su diverse fonti, ad esempio sui Regolamenti ma allo stesso tempo anche attraverso le leggi.

Tiziana Zaniolo

Appendice

- Composizioni delle Giunte per il Regolamento presso la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica

Composizione della Giunta per il Regolamento presso la Camera dei Deputati

Presidente

- Il Presidente della Camera FINI Gianfranco

Altri Membri

- BOCCHINO Italo (POPOLO DELLA LIBERTA')
- BRESSA Gianclaudio (PARTITO DEMOCRATIC O)
- CALDERISI Giuseppe (POPOLO DELLA LIBERTA')
- COTA Roberto (LEGA NORD PADANIA)
- FAVIA David (ITALIA DEI VALORI)
- GAVA Fabio (POPOLO DELLA LIBERTA')
- LANZILLOTTA Linda (PARTITO DEMOCRATICO)
- LEONE Antonio (POPOLO DELLA LIBERTA')
- MILO Antonio (MISTO-MOVIMENTO PER L'AUTONOMIA)
- SERENI Marina (PARTITO DEMOCRATICO)
- VOLONTE' Luca (UNIONE DI CENTRO)

Composizione della Giunta per il Regolamento presso il Senato della Repubblica

Presidente

- SCHIFANI Renato (POPOLO DELLA LIBERTA')

Membri

- BALBONI Alberto (POPOLO DELLA LIBERTA')
- BELISARIO Felice (ITALIA DEI VALORI)
- BOSCKETTO Gabriele (POPOLO DELLA LIBERTA')
- CARUSO Antonino (POPOLO DELLA LIBERTA')
- CECCANTI Stefano (PARTITO DEMOCRATICO)
- D'ALIA Gianpiero (UDC, SVP E AUTONOMIE)
- DELLA MONICA Silvia (PARTITO DEMOCRATICO)
- DIVINA Sergio (LEGA NORD PADANIA)
- FINOCCHIARO Anna (PARTITO DEMOCRATICO)
- GIULIANO Pasquale (POPOLO DELLA LIBERTA')
- PISTORIO Giovanni (MISTO, MPA-MOVIMENTO PER L'AUTONOMIA)
- QUAGLIARIELLO Gaetano (POPOLO DELLA LIBERTA')
- TANCREDI Paolo (POPOLO DELLA LIBERTA')
- ZANDA Luigi (PARTITO DEMOCRATICO)