

TAVOLA ROTONDA
«PROSPETTIVE ED EVOLUZIONE
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI»

INTERVENTI

PAOLO CARETTI *

Questa tavola rotonda ha come titolo «Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari». Come è stato detto stamattina, per chi di voi era presente all'inaugurazione ufficiale del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari, questo della riforma dei regolamenti parlamentari rappresenta uno dei numerosi fronti di riforma istituzionale che sono aperti in questo momento nel nostro Paese. Quindi la scelta di questo tema è tutt'altro che una scelta casuale; una scelta di un tema certo interessante, ma soltanto di interesse accademico. Tale scelta parte da un dato normativo recente e molto rilevante: la riforma di una parte cospicua del regolamento della Camera dei Deputati, che è stata approvata nel settembre dello scorso anno e che tocca alcuni punti molto importanti relativi non soltanto a quella che potremmo chiamare la funzionalità interna del lavoro della Camera, ma anche ai rapporti tra maggioranza e opposizione, nonché al ruolo del Governo in Parlamento. Mi pare che i punti essenziali di questa riforma, già varata dalla Camera e che è entrata in vigore nel gennaio di quest'anno, siano sostanzialmente quattro. Il primo punto riguarda l'istituzione di un nuovo organo sconosciuto alla nostra esperienza parlamentare e che è rappresentato dal *Comitato per la Legislazione*: un organo destinato ad esercitare un controllo, come dice la norma, sulla qualità dei testi normativi; un controllo che non attiene soltanto alla chiarezza del testo, cioè ai dati meramente testuali, aspetto certo non secondario, ma anche all'efficacia del testo legislativo ai fini della semplificazione del nostro ordinamento normativo e al riordinamento della legislazione vigente. Quindi una funzione estremamente delicata, che ha come obiettivo principale quello di rendere il prodotto legislativo che esce dalle aule parlamentari più agevole da applicare, sia da parte del giudice, sia da parte dell'amministratore. Il secondo punto importante di questa riforma riguarda una modifica delle regole che disciplinano le procedure di definizione del programma e del calendario dei lavori parlamen-

* Preside Facoltà di Giurisprudenza - Università di Firenze.

tari, che punta a contemperare in modo equilibrato le esigenze della maggioranza e delle opposizioni parlamentari, abbandonando il principio della decisione all'unanimità. Il terzo punto importante riguarda il procedimento legislativo ordinario e in particolare il procedimento che si svolge in commissione in sede referente: vengono introdotte numerose novità procedurali, sulle quali tra poco sentiremo parlare i nostri ospiti e che comportano un arricchimento notevole della fase dell'istruttoria legislativa. Infine, il quarto punto riguarda le procedure relative alla conversione dei decreti legge e, in particolare, una nuova disciplina in ordine al controllo sul contenuto dei medesimi. Quindi, come vedete, quattro punti molto rilevanti e che configurano insieme una riforma assai complessa e organica di aspetti essenziali dei lavori parlamentari. Di qui la scelta di organizzare, in occasione dell'inaugurazione del seminario di quest'anno, una tavola rotonda espressamente dedicata a questo tema. I protagonisti di questo incontro non potevano non essere i funzionari della Camera dei Deputati che tra poco sentirete, i quali ci illustreranno come si è arrivati a questa riforma e quale ne sia il senso. Sentiremo però anche alcuni autorevoli funzionari del Senato, al fine di raccogliere le valutazioni che l'altro ramo del Parlamento dà di questa riforma e per capire se e in che misura i principi informativi delle riforme possano essere accolti in futuro anche nel regolamento del Senato. Ma questa tavola rotonda è stata concepita anche come occasione per uno scambio di idee tra chi opera direttamente all'interno di Camera e Senato e chi, come gli studiosi, osserva dall'esterno le vicende parlamentari. Dopo un primo giro di tavolo, apriremo dunque un dibattito al quale tutti Voi siete invitati ad intervenire. Ringraziando, a nome di tutti, i nostri ospiti, darei per primo la parola al dott. Vincenzo Lippolis, Capo Servizio delle Commissioni alla Camera dei Deputati.

VINCENZO LIPPOLIS

Il mio intervento ha ad oggetto le modifiche al procedimento in sede referente.

L'articolo del regolamento della Camera che disciplina la sede referente è l'art. 79. Al solo porre a raffronto il vecchio testo con quello prodotto dalla riforma si ha un'immagine immediata di una grande differenza: il nuovo testo è molto più lungo – quasi quattro volte – di quello precedente.

La disciplina del regolamento del 1971 era molto scarna perché caratteristica peculiare della procedura in sede referente è sempre stata l'informalità: un procedimento snello con pochi ed essenziali cardini procedurali tali da lasciare ampia possibilità di autorganizzazione alla commissione per il miglior assolvimento del suo compito di elaborare il testo del progetto di legge da sottoporre all'assemblea.

La prima domanda che ci si deve porre è quindi se la nuova disciplina molto più dettagliata modifichi la natura della sede referente quale procedimento caratterizzato dall'informalità.

La risposta emergerà dal complesso del mio intervento, ma si può fin d'ora anticipare che non è stato certo questo l'intento della riforma: il procedimento è disciplinato con una sistematicità ed una analiticità non presenti nel precedente art. 79, ma che esso mantenga il carattere dell'informalità è dimostrato dalle parole di apertura del nuovo testo: "Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale".

Si tratta di un criterio di carattere generale che orienta l'interpretazione delle nuove norme e deve guidare l'esame referente dei progetti di legge in modo che esso si svolga senza alcun appesantimento formalistico fine a se stesso.

Dalla riforma emerge ben chiaro un obiettivo: un più efficace utilizzo del tempo coniugato ad un maggior approfondimento del significato e della portata dell'intervento normativo e ad una migliore elaborazione tecnica del testo da sottoporre all'assemblea.

Si può dire che obiettivo della riforma è il recupero della funzione propria dell'istituto della sede referente in parte venuta meno nell'esperienza attuativa del regolamento del 1971.

La fase referente in commissione è prevista come necessaria dall'art. 72 Cost. all'interno del procedimento legislativo normale o ordinario. L'affidare ad un collegio più ristretto dell'intera assemblea l'istruttoria di un progetto di legge risponde ad una elementare logica organizzativa di organi numerosi quali sono le assemblee parlamentari. La funzione propria dell'esame da parte di questo collegio ristretto è quella di valutare l'opportunità o meno dell'intervento legislativo e, nel caso ci si orienti in senso positivo, la tempestiva predisposizione per l'assemblea di un testo del progetto di legge adeguatamente istruito.

Così è anche nello schema dell'art. 72 Cost., ma la sede referente ha sofferto di una vera e propria patologia dovuta a cause diverse.

A volte le opposizioni contrarie ad un progetto di legge hanno iniziato fin dalla fase referente un'azione ritardatrice con la richiesta di numerose iscrizioni a parlare in quello che il regolamento definisce "esame preliminare" che così si è trasformato in una prolissa discussione.

A ciò si è accoppiata la presentazione di un numero abnorme di emendamenti. I tempi della referente venivano così a dilatarsi in un dibattito poco incisivo quanto alle questioni essenziali poste dal progetto di legge in esame.

Al trascinarsi del dibattito poneva fine solo la calendarizzazione in assemblea del progetto di legge con la fissazione di una data limite dell'esame in sede referente: allo spirare di questo termine la fase referente si conclude con l'unica votazione necessaria e sufficiente, quella sul mandato al relatore a riferire all'assemblea.

È così accaduto che a tale voto si sia giunti senza un effettivo vaglio degli emendamenti significativi e caratterizzanti le posizioni dei diversi gruppi parlamentari, cioè senza una reale istruttoria del progetto di legge.

Per altro verso, anche in assenza di situazioni ostruzionistiche o di frontale opposizione, la difficoltà di trovare un accordo ed un punto di mediazione tra i numerosi gruppi che compongono il nostro Parlamento ha portato spesso in passato a rinviare le decisioni fino all'ultimo momento utile. E questo si è rivelato essere non la conclusione della fase referente, ma l'esame per il parere sugli emendamenti presentati in assemblea da parte del comitato dei nove. Poiché quest'organo può presentare anche nuovi emendamenti a nome della commissione, il testo elaborato in sede referente può essere in pratica completamente riscritto con la presentazione di emendamenti di questo tipo che divengono il perno centrale delle deliberazioni in assemblea.

Un caso limite, che può tuttavia chiarire quanto si è detto, fu quello dell'*iter* alla Camera della legge sull'editoria (l. 5 agosto 1981, n. 416). Il progetto di legge fu licenziato in sede referente in una sola seduta (4 ottobre 1979) facendosi applicazione dell'art. 107 relativo al c.d. *repêchage* dei progetti già esaminati nella legislatura precedente. La discussione in aula si trascinò per 29 sedute, per un arco temporale di quasi un anno e mezzo: il testo fu completamente riscritto dal comitato dei nove che svolse la funzione referente della commissione.

Fenomeni come questi hanno costituito un vero e proprio svuotamento della funzione referente a fronte del quale la riforma pone degli argini per canalizzare nella giusta direzione l'attività delle commissioni.

La precedente versione dell'art. 81 del regolamento, anch'esso interamente riscritto, per il completamento della procedura referente concedeva quattro mesi dall'assegnazione del progetto di legge: un termine abbastanza ampio, ma non ancorato alla concreta programmazione dei lavori dell'assemblea. Un termine quindi di per sé non significativo essendo solo l'inserimento nel calendario dei lavori dell'assemblea a determinare il momento in cui la referente doveva essere conclusa.

Il nuovo termine stabilito dall'art. 81 è più breve, due mesi, ma riacquista significatività perché esso va computato dall'inizio dell'esame in sede referente. Il che può avvenire o per autonoma decisione della commissione o perché essa sia a ciò tenuta a seguito dell'inserimento di un progetto di legge nel programma dei lavori dell'assemblea (art. 25, c. 2). I due mesi costituiscono nello stesso tempo un termine massimo e un termine minimo cioè incompressibile, garantito per l'attività referente salvo decisione all'unanimità della conferenza dei presidenti di gruppo (art. 23, c. 5).

Il tempo garantito deve essere ben utilizzato: il comma 1 dell'art. 79 stabilisce infatti che per ciascun procedimento referente l'ufficio di presidenza della commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, determina i modi della sua orga-

nizzazione, programma cioè l'intero arco di attività, dall'attività conoscitiva e istruttoria alla scelta del testo base, alla presentazione e all'esame degli emendamenti. Tutto deve essere organizzato in modo da concludere la sede referente almeno quarantotto ore prima della data fissata per l'inizio della discussione in aula.

Il criterio generale che deve presiedere alla programmazione dell'esame di ogni progetto di legge è quello, già richiamato prima, di economia procedurale, punto cardinale di orientamento del procedimento referente.

Questo, che era precedentemente quasi totalmente deformalizzato, è ora scandito in tre fasi. La prima è quella dell'esame preliminare, che non si risolve in un dibattito di carattere generale, ma comprende anche l'acquisizione degli elementi informativi e conoscitivi. La seconda è la fase che consiste nella formulazione del testo degli articoli e quindi comprende la valutazione degli emendamenti. La terza è quella della deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'assemblea.

Il comma 10 dell'art. 79 affronta il problema del voto degli emendamenti nei casi in cui il loro numero sia tale da non poter essere tutti sottoposti ad una deliberazione: viene assicurato che "di norma" per ogni articolo siano posti in votazione almeno due emendamenti indicati da ciascun gruppo. In sostanza, se è possibile in relazione ai tempi dati e al numero degli emendamenti, la commissione può anche votarli tutti; se ciò non risulta possibile o non appare utile, scatta la regola indicata che è volta a garantire da un lato una ragionevole celerità del procedimento, dall'altro che le proposte più significative dei gruppi siano sottoposte al giudizio della commissione.

Quest'ultima garanzia però non è assoluta poiché l'espressione "di norma" consente al presidente di commissione, in casi di urgenza, per il rispetto dell'obbligo di esaurire l'esame referente nei tempi fissati dal calendario dei lavori della Camera, di passare al voto sul mandato al relatore a riferire all'assemblea. Anche dopo la riforma dunque, questa rimane l'unica deliberazione necessaria e sufficiente della sede referente.

Queste sono le novità essenziali di carattere procedimentale che attengono al primo degli aspetti della riforma e cioè una più stringata tempistica. Passiamo ora al secondo aspetto, la qualità del testo normativo, distinguendo tra regole di contenuto e regole di procedura entrambe finalizzate al perseguimento del medesimo risultato.

Per quanto riguarda le regole di contenuto, il comma 4 dell'art. 79 prevede che le commissioni debbano compiere un'istruttoria legislativa, cioè debbano acquisire "gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo".

L'istruttoria prende in considerazione i seguenti aspetti:

a) la necessità dell'intervento legislativo. Si deve cioè verificare se sia necessa-

rio un intervento normativo e se la disciplina di una certa materia debba necessariamente essere data con una legge oppure se non sia più opportuno utilizzare altra fonte normativa;

b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali.

Si deve in sostanza valutare il rapporto tra la legge che si intende approvare e l'ordinamento giuridico, nazionale e comunitario; in altre parole, valutare la sua conformità rispetto a fonti sovraordinate (quelle costituzionali) o comunque destinate a prevalere (quelle comunitarie) e quindi la sua corretta collocazione nel sistema generale delle fonti normative;

c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese.

Riassumerei questa ampia formula dicendo che la Commissione deve valutare la "fattibilità della legge" e cioè la sua concreta operatività una volta entrata in vigore, il suo impatto socio-economico e sulla pubblica amministrazione;

d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi.

Assume così rilievo normativo quell'attività che è tradizionalmente ricompresa sotto l'espressione "drafting" e che attiene alla corretta espressione formale della volontà legislativa.

A questo aspetto collegherei il disposto del comma 11 dello stesso art. 79 in base al quale la Commissione introduce nel testo norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate. Questa disposizione intende affrontare il problema annoso e più volte segnalato dalla dottrina della mancanza nelle nuove leggi di abrogazioni espresse e dell'uso indiscriminato della formula di abrogazione tacita che scarica sull'interprete ogni difficoltà di rapporto con le leggi preesistenti.

Queste indicate sono quelle che abbiamo definito le regole di contenuto dell'istruttoria legislativa. Passiamo ora a quelle procedurali, vale a dire ai procedimenti mediante i quali le Commissioni possono operare tutte le valutazioni di cui si è detto.

Innanzitutto notiamo che l'art. 79 dà l'indicazione (comma 5) di finalizzare all'istruttoria legislativa le procedure informative già conosciute dal regolamento fin dalla riforma del 1971: audizioni di ministri e funzionari pubblici, indagini conoscitive, richieste di informazioni e rapporti alla Corte dei Conti al CNEL e all'ISTAT. Si tratta ora di utilizzare questo armamentario in un quadro coerente di approfondimento di ciascun intervento legislativo.

Le novità della riforma attengono però al rapporto con il Governo che viene coinvolto, a richiesta delle commissioni, nell'istruttoria legislativa. Si tratta di regole organizzative dell'attività delle commissioni, ma che divengono di riflesso organizzatorie dell'attività governativa in quanto impegno di fornire dati, informazioni, valutazioni. Non a caso la presidenza del consiglio ha emanato circolari per disciplinare la risposta dei singoli ministri alle richieste delle commissioni.

Innanzitutto a richiedere "i dati e gli elementi informativi necessari" in relazione alle finalità dell'istruttoria di cui si è prima detto (commi 4 e 11) può essere il relatore sul progetto di legge al momento in cui se ne avvia l'esame preliminare.

La commissione oltre a dati ed informazioni può richiedere anche la predisposizione di una "relazione tecnica". Si tratta della utilizzazione di un istituto già da anni previsto dalla legislazione relativa ai documenti di bilancio che prevede la possibilità di richiedere relazioni tecniche per gli aspetti relativi alle conseguenze finanziarie di progetti di legge o anche solo di emendamenti. Il nuovo tipo di relazione tecnica introdotto dall'art. 79 del regolamento della Camera è volto a chiarire quegli aspetti dell'istruttoria che per il comma 4 dello stesso articolo le commissioni sono tenute a valutare prima dell'approvazione di un progetto di legge.

Lo schema operativo è il medesimo delle relazioni tecniche attinenti agli aspetti finanziari. Si affida al Governo la predisposizione di dati riguardo ai quali esso è per la sua struttura più attrezzato a reperirli e ad elaborarli, mentre le commissioni operano una successiva valutazione delle informazioni fornite dal Governo mettendole eventualmente a raffronto con elementi raccolti attraverso le altre procedure conoscitive.

A poter attivare tutte le procedure conoscitive inserite all'interno dell'istruttoria legislativa, compresa la richiesta di relazione tecnica, non è, secondo la regola ordinaria, la maggioranza della commissione, ma anche una sua ristretta minoranza e cioè quattro deputati. Si tratta di una significativa innovazione che, insieme ad altre introdotte dalla riforma del 1997, va a comporre il cosiddetto statuto dell'opposizione, vale a dire quell'insieme di regole atte a garantire alle opposizioni una presenza attiva nelle varie procedure parlamentari.

Le opposizioni hanno così la possibilità di acquisire all'interno dell'istruttoria elementi e di ottenere informazioni dal Governo atti a sostenere le proprie tesi o a criticare quelle della maggioranza. Tale possibilità non è priva di limiti. L'ufficio di presidenza della commissione, a maggioranza dei tre quarti, o, in mancanza di tale maggioranza, il presidente della commissione possono bloccare una richiesta dell'opposizione qualora giudichino il suo oggetto non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa. È una regola volta ad evitare un'utilizzazione pretestuosa o con finalità puramente ritardatrici delle procedure conoscitive.

ve: l'affidamento della decisione al presidente in caso di mancanza di una maggioranza che tendenzialmente va oltre quella governativa dovrebbe garantire l'ottenimento di un corretto punto di equilibrio.

Al fine di evitare che lo volgersi dell'istruttoria possa ritardare l'adempimento a riferire all'assemblea nei termini fissati dal calendario, il comma 6 dell'art. 79 prevede che in caso di richiesta al Governo sia fissato (da parte dell'ufficio di presidenza con la maggioranza dei tre quarti e in mancanza del presidente della commissione, sentito il Governo stesso) un termine entro il quale dati e informazioni devono essere trasmessi. La commissione nel frattempo non può assumere deliberazioni conclusive sugli articoli del progetto di legge fino a quanto tali elementi non siano pervenuti o il Governo non abbia dichiarato di non poterli fornire e perché.

Se il Governo è ritardatario senza dare alcuna spiegazione la conferenza dei presidenti di gruppo provvederà a fissare un nuovo termine per la conclusione della procedura referente. Di conseguenza se il Governo è interessato ad una rapida approvazione del progetto di legge ciò costituisce una sanzione alla sua inerzia.

All'istruttoria legislativa e alla finalità di una più accurata redazione dei testi legislativi è collegata un'altra innovazione della riforma: l'istituzione di un nuovo organo, il comitato per la legislazione (art. 16-*bis*). Al comitato sarà dedicato specificamente un successivo intervento di questa tavola rotonda; mi limiterò quindi a qualche breve cenno per evidenziarne il nesso con la procedura referente in commissione.

Il comitato ha funzioni consultive: esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Balza evidente il nesso tra la competenza del comitato così definita e la lett. d) del comma 4 dell'art. 79.

Il parere del comitato è obbligatorio per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (in tal caso, viene operato anche un controllo sul rispetto delle regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto previsti per i decreti della legislazione vigente), mentre è facoltativo per tutti gli altri progetti di legge. A richiederlo è sufficiente un quinto dei componenti ciascuna commissione: anche questa regola può essere iscritta nello statuto delle opposizioni poiché consente loro di ottenere un esame del testo sotto il profilo della qualità della sua fattura da un organismo nel quale è esclusa a priori la possibilità del prevalere della maggioranza politica dell'assemblea. Il comitato infatti è composto paritariamente da maggioranze e opposizioni (quattro membri per parte) e la presidenza è esercitata a rotazione ogni sei mesi. È un organo quindi che per sua natura dovrebbe agire al di fuori della contingenza politica, a tutela oggettiva della qualità della legislazione.

I pareri del comitato non sono vincolanti in sede referente; essi devono essere allegati alla relazione per l'assemblea e se la commissione se ne discosta è tenuta a motivare questa sua scelta. I pareri divengono invece vincolanti in sede legislativa e redigente (secondo lo schema proprio dei pareri delle commissioni filtro o dei pareri rinforzati). Poiché, come si è detto, essi non sono obbligatori (come invece tutti gli altri pareri vincolanti in sede legislativa e redigente) si ha una nuova figura di parere eventuale ma vincolante.

Un'altra norma, pur formalmente riferita all'esame in assemblea, che è collegata all'esame referente e finalizzata alla salvaguardia dell'omogeneità dei testi legislativi, e quindi di una loro migliore qualità, è il comma 1 dell'art. 86. Questa disposizione sancisce l'inammissibilità in assemblea di emendamenti e articoli aggiuntivi che non rientrino nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo approvato dalla commissione o negli emendamenti presentati e giudicati inammissibili in commissione. Viene così chiuso, in relazione al dibattito in sede referente e agli emendamenti ivi presentati, il perimetro dell'intervento legislativo e si evita l'insorgere di argomenti nuovi e non meditati nel dibattito in aula.

Infine qualche parola sull'atto conclusivo dell'esame in sede referente: la relazione all'assemblea. Questa, in base al comma 13 dell'art. 79, deve dar conto dell'istruttoria compiuta dalla commissione in modo da rendere ragione della scelta operata con l'approvazione del testo normativo. Attraverso la relazione dunque si evita che l'istruttoria rimanga circoscritta a fatto interno alla commissione, ma di essa si rende partecipe l'intera assemblea.

Un'importante novità riguarda le relazioni di minoranza, istituto già di lunga tradizione che si è voluto in un certo senso rivitalizzare. Una relazione di minoranza non può più essere, come in passato, una nuova enunciazione di ragioni contrarie alle scelte legislative fatte dalla maggioranza della commissione. A meno che non si proponga di astenersi dall'approvazione di qualsiasi legge sull'argomento, una relazione di minoranza deve recare un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo (art. 79, c. 12).

La *ratio* della norma è di evitare che le relazioni di minoranza costituiscano l'occasione per contrapposizioni puramente verbali e di far sì che la contrapposizione tra maggioranza e opposizioni si definisca in relazione a proposte concretamente e puntualmente formalizzate in scelte normative alternative. Corollario di questa logica è il comma 1-*bis* dell'art. 79.

PAOLO CARETTI: Già questo primo intervento ci ha fatto misurare tutta la consistenza della riforma che è stata approvata. Una riforma che va nel senso della modernizzazione dei lavori parlamentari e di un miglioramento del prodotto le-

gislativo. Per parte mia mi limito ad osservare come l'introduzione di un sistema di valutazione sulla fattibilità delle leggi, in sede di istruttoria, richiederà l'affinamento di tecniche e la formazione di professionalità specifiche che, ad oggi, non mi sembrano ancora acquisite all'esperienza delle nostre assemblee elettive. La parola è ora al dott. Ugo Zampetti, Capo Servizio Assemblea della Camera dei Deputati.

UGO ZAMPETTI

La nuova disciplina della sede referente, testè illustrata, è volta a dar vita, nell'ambito della riforma regolamentare, ad una istruttoria legislativa adeguata sia rispetto alle esigenze conoscitive delle Commissioni sia rispetto al più generale obiettivo della qualità della legislazione. Tuttavia, oltre che istruire, il Parlamento deve anche decidere; di qui l'altro pilastro della riforma, consistente nella definizione di un complesso di istituti e procedure volti a garantire alla Camera un percorso deliberativo imperniato sul principio dei "tempi congrui ma certi" per l'esame degli argomenti di volta in volta all'ordine del giorno.

Centrali a questo riguardo sono le norme in tema di programmazione dei lavori, attraverso le quali si realizza un uso qualificato del tempo parlamentare, eliminando molti degli aspetti ripetitivi delle discussioni, per concentrare il dibattito sui temi qualificanti; si è mirato in sostanza ad ottenere un rapporto più equilibrato tra fase della discussione e fase della decisione, superando gli inconvenienti del precedente impianto regolamentare, caratterizzato da un altissimo "costo", in termini di tempo, di ogni passaggio deliberativo.

Nelle nuove norme regolamentari, la decisione sul programma e sul calendario presenta caratteri profondamente diversi rispetto al passato, quando la programmazione consisteva essenzialmente nella formazione di un elenco di argomenti che ci si proponeva di esaminare in un determinato arco di tempo, indipendentemente dalla effettiva capacità della Camera di tradurli in deliberazioni concrete.

La decisione di programma appare invece oggi dotata di un alto grado di effettività, nel senso che, quando si predispose il programma o il calendario, se ne prefigura già l'attuazione sulla base di una esatta previsione dei tempi necessari per la conclusione dell'esame di ciascun argomento; in sostanza, si pone in essere fin dall'inizio tutta una serie di valutazioni preventive che consentiranno poi la traduzione in atto di quanto previsto. In sede di decisione di programma deve quindi operarsi una attenta selezione degli argomenti da esaminare in un determinato arco di tempo, impegnando in modo coordinato l'attività dei vari organi della Camera ad essi interessati.

L'effettività della decisione di programmazione è assicurata da una serie di strumenti che ne garantiscono l'attuazione nei tempi previsti. Lo strumento principale a questo riguardo è costituito dal contingentamento dei tempi, che la riforma ha esteso a tutte le fasi del procedimento legislativo e, in generale, a tutti i procedimenti parlamentari. Ciò significa che per ogni argomento inserito nel programma e nel calendario è effettuata una accurata stima dei tempi complessivi necessari per il relativo esame; su questa base si individua poi il tempo da assegnare a ciascun gruppo secondo una ripartizione proporzionale.

Stando ai primi dati ricavabili dalla applicazione delle nuove norme, l'efficacia degli strumenti sopra descritti si desume dal fatto che si è passati da un tasso di attuazione del calendario pari a circa il 50 per cento nella prima fase della legislatura sino all'entrata in vigore delle nuove norme, ad un tasso di attuazione pari al 95 per cento quale si registra dopo l'entrata in funzione delle medesime.

L'altro strumento che può essere attivato per consentire il rispetto dei tempi previsti dal calendario è stato introdotto *ex novo* nel regolamento: si tratta dell'art. 85-*bis*, che attribuisce al Presidente della Camera la facoltà, in presenza di una pluralità di emendamenti, di effettuare votazioni riassuntive o per principio (con ciò canonizzandosi la prassi formatasi in precedenza in ordine a queste particolari modalità di deliberazione sugli emendamenti). Al tempo stesso è attribuita ai gruppi la facoltà di richiedere che in tal caso venga comunque posto in votazione un certo numero di emendamenti proporzionato alla rispettiva consistenza numerica; tale numero è pari per ciascun gruppo ad un decimo della relativa consistenza moltiplicato per il numero degli articoli del provvedimento. Questo meccanismo evita all'Assemblea di procedere come in passato a centinaia e migliaia di votazioni ripetitive riguardanti proposte emendative marginali o di tipo ostruzionistico, per concentrare invece l'attenzione sulle proposte qualificanti su cui possa realmente aprirsi un confronto politico tra i diversi schieramenti. Va aggiunto che la possibilità di stabilire in anticipo quale possa essere il numero massimo di votazioni da effettuare contribuisce in maniera rilevante a rendere effettive le previsioni riguardanti il contingentamento.

L'efficacia di questo strumento procedurale appare evidente ove si pensi allo sviluppo quantitativo che si è registrato nella presentazione degli emendamenti nel corso di questa legislatura, nella quale si è arrivati sinora alla presentazione di circa 106.000 emendamenti. A fronte di un numero di proposte così elevato si è posta quindi la necessità di individuare un criterio che rendesse possibile contemperare le esigenze politiche dei gruppi con il dovere della Presidenza di far sì che la Camera pervenga comunque ad una decisione sugli argomenti in discussione.

Può dirsi in conclusione che le nuove procedure di programmazione costituiscono la nervatura che sostiene l'intero processo decisionale della Camera. La loro portata innovativa è tale da modificare sensibilmente la posizione di tutti i soggetti coinvolti nella dialettica parlamentare.

Innanzitutto il Governo, che assume una posizione determinante nella programmazione dei lavori posto che ad esso è attribuita in via prioritaria la responsabilità di indicare gli argomenti da porre a base di tale programmazione. Si tratta di una responsabilità assai rilevante perché impegna il Governo innanzitutto ad operare una drastica selezione nell'ambito delle richieste provenienti dai vari Ministeri in ordine ai provvedimenti legislativi giudicati necessari. Ciò comporta la necessità di effettuare un efficace coordinamento all'interno del Governo, superando le storiche difficoltà sempre incontrate al riguardo; si tratta tuttavia di un passaggio obbligato, considerando che la formazione del programma si fonda su un rapporto vincolante tra argomenti e relativi tempi di esame parlamentare. In questo quadro diventa effettivo il collegamento tra la formulazione da parte del Governo delle indicazioni relative alla programmazione dei lavori parlamentari e le concrete prospettive di attuazione del proprio programma. Poiché inoltre è maggiore il peso attribuito alle indicazioni dell'esecutivo, in capo a quest'ultimo è posta anche una ulteriore responsabilità che è quella di determinare nella sostanza le linee complessive della politica legislativa in un determinato arco di tempo.

Cambia anche la posizione dei gruppi di maggioranza, poiché le indicazioni del Governo diventano agibili ai fini del loro inserimento nel programma solo attraverso il sostegno che ricevono da parte dei medesimi. Ne deriva la necessità di un continuo ed efficace raccordo tra questi ultimi ed il Governo, affinché gli obiettivi che esso indica come prioritari possano effettivamente inserirsi in una prospettiva di sollecita realizzazione.

Modificata appare altresì la posizione dei gruppi di opposizione; questi ultimi vedono innanzitutto ampliata la possibilità di concorrere alle decisioni di programmazione (è previsto infatti che programma e calendario non siano più approvati nell'ambito della Conferenza dei Presidenti di gruppo all'unanimità, ma da una maggioranza pari ai tre quarti della consistenza complessiva dei gruppi parlamentari); inoltre è prevista per le opposizioni la garanzia di una quota, di tempi o di argomenti, riservata all'esame di questioni proposte dalle opposizioni (un quinto se il programma è formato dal Presidente, variabile se il programma è approvato a maggioranza dei tre quarti).

Muta anche il ruolo dei singoli deputati, in armonia con il nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario. Si prevede infatti che una consistente quota dei tempi previsti per i dibattiti sia sempre riservata agli interventi che i deputati intendano svolgere a titolo personale; in tal modo si dà rilievo alla posizione

dei singoli indipendentemente dal fatto che essi intendano intervenire in dissenso dalla posizione espressa dai rispettivi gruppi.

Per quanto riguarda il Presidente della Camera, esso mantiene il potere di definire direttamente il programma ed il calendario dei lavori nel caso di mancato raggiungimento in seno alla Conferenza dei Presidenti di gruppo del *quorum* sopra indicato. Tale potere in passato era estremamente ampio, potendo il Presidente inserire tutti gli argomenti che avesse ritenuto di sottoporre all'esame dell'Aula, ponendosi nella sostanza come il responsabile della politica legislativa della Camera. Ora invece l'ambito di esercizio dei poteri presidenziali in questa materia risulta notevolmente circoscritto, posto che il Presidente non può prescindere dagli argomenti indicati dal Governo e dai gruppi, che restano i veri artefici della programmazione, ed è altresì vincolato dalla necessità di prevedere comunque una quota per i gruppi di opposizione nonché dall'esigenza di farsi carico in ogni caso dell'inclusione nel programma e nel calendario degli atti dovuti.

Desidero da ultimo sottolineare, nel quadro degli elementi di razionalizzazione del procedimento legislativo, quelle norme che configurano un ruolo molto più penetrante che nel passato per il relatore di minoranza. In sostanza il nuovo regolamento mira a disegnare un procedimento legislativo che nella fase di Assemblea si sviluppi attraverso la dialettica di due opposti schieramenti guidati l'uno dal relatore di maggioranza, l'altro dal relatore di minoranza cui vengono attribuiti forti poteri di interlocuzione con il Governo a fini di approfondimento e chiarezza delle decisioni da assumere.

PAOLO CARETTI: Abbiamo sentito due rappresentanti della Camera, ora sentiamo due rappresentanti dell'altro ramo del Parlamento. La parola al Dott. Benvenuto, Vice Segretario Generale.

SILVIO BENVENUTO

Sugli aspetti normativi speculari rispetto a quelli trattati dai colleghi della Camera dei deputati si soffermerà il professor Di Ciolo. Io più che sui temi, diciamo così, *de iure condito*, svolgerò alcune considerazioni di carattere generale attinenti il funzionamento del nostro sistema politico-parlamentare, considerato che questa tavola rotonda non è soltanto sull'evoluzione normativa dei regolamenti delle Camere, ma anche sulle prospettive di funzionamento degli stessi. Mi riallaccio così alla domanda che si era posto in precedenza Lippolis, cioè se sia

mo o no un Paese in cui il rapporto fra Governo e Parlamento, in particolare per quanto riguarda l'attività legislativa, sia anomalo rispetto agli altri sistemi di democrazia parlamentare uguali o vicino a quello italiano. La risposta che mi sento di poter dare, sulla base anche di alcuni elementi di fatto su cui mi soffermerò, è nel senso che l'Italia costituisce un sistema nel quale il rapporto fra Parlamento e Governo è molto particolare.

All'interno dell'Associazione internazionale dei Segretari generali, che riunisce i vertici amministrativi di tutti i Parlamenti del mondo, si svolgono periodicamente discussioni, che hanno ad oggetto la comparazione circa il funzionamento dei diversi Parlamenti.

Qualche anno fa io predisposi un questionario e poi, sulla base delle risposte pervenute dai vari Paesi, presentai una relazione che aveva ad oggetto "*I differenti ruoli del Governo e del Parlamento nello svolgimento dell'attività legislativa*". Ricordo che per questa relazione ho avuto difficoltà finanche a trovare un titolo accettabile e comprensibile per tutti. In particolare i colleghi di esperienza anglosassone mi fecero notare che per loro non aveva senso contrapporre Parlamento e Governo nello svolgimento dell'attività legislativa. Tant'è vero che fu necessario adottare nella versione redatta in lingua inglese una dizione nella quale il Governo non veniva contrapposto genericamente al Parlamento, ma soltanto ai così detti "*Back benchers*". Ciò perché nei Paesi anglosassoni in genere vige un effettivo bipolarismo, con l'alternanza tra maggioranza e opposizione, e pertanto c'è un *continuum* tra Parlamento e Governo e l'attività legislativa è essenzialmente un'attività promossa e diretta dal Governo. Ci si chiede: "Il Parlamento che fa in questi Paesi?". Il Parlamento ha un suo ruolo anche nell'attività legislativa, ma è chiaro che la sua è soprattutto una funzione di controllo con le modalità e una sensibilità politica che deve confrontarsi senza interruzione con l'opinione pubblica. Ora a me pare che tutte le modifiche che sono state apportate recentemente al Regolamento della Camera dei deputati si muovano in due direzioni precise; una di evitare l'eccessivo frammentarismo nello svolgimento dell'attività legislativa e quindi fare in modo che quest'attività abbia una guida. Da qui tutte le nuove norme in tema di organizzazioni dei lavori parlamentari, che il Regolamento del Senato aveva per buona parte anticipato da tempo. L'altra direzione, sulla quale si è diffuso il collega Lippolis, concerne la razionalizzazione dell'attività legislativa, nel contesto di un sistema come il nostro, in cui la cultura del sistema maggioritario non mi pare che si sia ancora affermata. Fra l'altro le maggioranze governative continuano ad avere al loro interno tutte quelle divisioni che rendono più difficile il funzionamento del nostro sistema parlamentare.

Come esempio di norme che si muovono nelle due direzioni indicate, ricordo le modifiche apportate dalla Camera al funzionamento delle Commissioni specialmente in sede referente.

Fra queste modifiche particolarmente significative mi sembrano quelle sulla “fattibilità” delle leggi. In altri sistemi parlamentari, per esempio in Gran Bretagna, questa “fattibilità” è un compito di cui si è fatto carico in precedenza il Governo. Le proposte legislative esaminate dalla Camera dei Comuni sono quasi tutte, oltre il 90%, d’iniziativa governativa. Tali iniziative sono precedute da tutto un lavoro preparatorio che include anche il problema della fattibilità delle leggi; le implicazioni tecniche delle leggi sono implicite già da prima nell’attività di progettazione legislativa da parte del Governo. Naturalmente anche in un sistema come quello britannico, i disegni di legge d’iniziativa governativa non sono passati a occhi chiusi al Parlamento. Qui ad esempio funziona efficacemente il sistema delle udienze conoscitive; buona parte dell’attività delle Commissioni è impegnata non tanto nel discutere gli emendamenti e i sub-emendamenti che spesso da noi occupano tanta parte del tempo del lavoro parlamentare, ma di ascoltare i tecnici e gli specialisti dei vari settori della legislazione.

Quando nella passata legislatura insieme ad altri colleghi fummo investiti in Senato di una riflessione sui nostri regolamenti parlamentari – era quello un momento di passaggio quindi non c’era una contrapposizione netta tra maggioranza e opposizione e pertanto non eravamo nemmeno influenzati da quelle che potevano essere le nostre personali posizioni – ci trovavamo tutti a sostenere la stessa linea, cioè la necessità di prospettare una riforma del regolamento parlamentare in cui il principio maggioritario fosse pienamente accolto. Penso che il collega Di Ciolo dirà qualcosa un po’ più approfonditamente su questo punto.

In questo comitato di studio, pur essendo convinto che in Italia più che essere il Governo a espropriare il Parlamento, è il Parlamento ad espropriare il Governo per quanto riguarda l’attività legislativa, mi ero fatto carico di approfondire le tematiche che si sintetizzano nell’espressione “statuto delle opposizioni”. Mi ero posto il problema: se l’Italia si avvicina ad altri sistemi, come ad esempio a quello francese dove il Governo ha quello che si chiama “*la maitrise de l’ordre du jour*”, non sarebbe il caso di preoccuparsi anche del ruolo e della funzione dell’opposizione? Se il governo, come in Francia, usufruisce di strumenti normativi molto efficaci, al punto ad esempio che può chiedere in ogni momento che si voti il suo testo, facendo così cadere le proposte di emendamenti parlamentari; o al punto che si può arrivare all’approvazione delle norme, senza che esse siano formalmente votate, ma soltanto depositate da parte del Governo, allora acquista un preciso significato parlare di uno statuto dell’opposizione. Quest’ultimo infatti presuppone che funzioni un reale statuto della maggioranza. Giova accennare a questo proposito ad alcuni strumenti esistenti in altri sistemi. Per esempio in Inghilterra dove, appunto, l’attività legislativa è quasi tutta nelle mani del Governo, all’opposizione viene riservato un giorno della settimana “*l’opposition day*” in cui si discutono soltanto i disegni di legge presentati dall’opposizione. In

Germania, la Commissione Bilancio, che è la più importante ai fini dell'attività legislativa, è per tradizione presieduta da un parlamentare dell'opposizione. Nello stesso sistema tedesco c'è la possibilità che le Commissioni d'inchiesta siano votate da un quarto dei componenti del Bundestag: quindi anche una minoranza parlamentare può far sì che venga approvata una commissione d'inchiesta. Qualcosa d'analogo esiste in Francia, nel senso che è data facoltà alle minoranze di far discutere obbligatoriamente una loro proposta per l'istituzione di una commissione di inchiesta. Anche se non esiste come in Germania il meccanismo dell'approvazione da parte di un quarto dei deputati, la prassi e le convenzioni parlamentari fanno sì che l'opposizione abbia concretamente la possibilità di dar vita a una commissione d'inchiesta. Ricordo inoltre che in Gran Bretagna i presidenti delle Commissioni parlamentari non sono eletti, ma nominati dallo *Speaker*. Vi è quindi la possibilità che il presidente di una commissione sia un esponente dell'opposizione. (Anche da noi negli ultimi tempi si è fatto qualcosa del genere per le Commissioni speciali, tuttavia in Gran Bretagna il sistema è generalizzato anche per le commissioni permanenti). Lo stesso si può dire a proposito del Presidente dell'Assemblea. Durante il periodo del Governo conservatore, alla Camera dei Comuni c'era uno *Speaker* che era del partito Laburista.

Ho accennato ad alcune delle ipotesi normative di un possibile statuto dell'opposizione, anche per quanto riguarda l'attività legislativa. Tale possibile statuto presuppone però, come ho già sottolineato che il nostro sistema si avvicini al modo di funzionamento di tutti gli altri sistemi parlamentari occidentali in cui la governabilità è effettivamente assicurata.

PAOLO CARETTI: Mi pare che questo primo intervento sia nel senso di una valutazione positiva delle linee portanti della riforma del regolamento della Camera, ma con un'obiezione di fondo e cioè che questa riforma in qualche modo precorre i tempi di sviluppo del nostro sistema politico. Si tratterebbe, in sostanza, di una riforma troppo anticipata rispetto a quello che è l'assetto attuale del nostro sistema politico. Ha ora la parola il Dott. Vittorio Di Ciolo, Vice Segretario Generale del Senato.

VITTORIO DI CIOLO

Il mio intervento dovrebbe svolgersi in qualche modo su due fronti: infatti da un lato dovrebbe illustrare quello che è previsto nel Regolamento del Senato per le parti corrispondenti a quelle descritte dagli amici Lippolis e Zampetti, dall'al-

tro dovrebbe indicare alcune possibili linee di riforma del Regolamento del Senato.

Ciò premesso, mi limiterò a fissare brevi *flashes* sul primo punto, cercando altresì di richiamare la vostra attenzione su un tema che non è stato toccato questa sera e che di solito finisce con l'esser trattato poco, vale a dire il tema dello *status* del parlamentare e dello *status* dei ministri in Parlamento: temi che a mio avviso sono meritevoli di attenzione in vista di possibili riforme.

Per quanto attiene alla situazione attuale, quindi *de iure condito*, il compito degli amici della Camera è stato assai più facile, perché avendo avuta una sostanziosa modifica regolamentare di recente, illustrare queste norme è già risolvere il novanta per cento del problema.

Affermavano talvolta gli amici della Camera tra il serio e il faceto: “voi del Senato siete più fortunati di noi, perché in sostanza il vostro Regolamento ha già risolto molti problemi che da noi sono aperti. Magari avessimo noi un Regolamento come quello del Senato!”.

Se così fosse, noi non potremmo che compiacerci (lo dico come battuta scherzosa). In realtà la Camera è passata avanti sotto vari aspetti. Ad esempio ha codificato taluni comportamenti che da noi sono ancora a livello di prassi.

Peraltro il fatto che al Senato non esiste una norma regolamentare su certi punti, non toglie che le Camere non si comportino allo stesso modo su tali punti. Mi limito a pochi esempi.

1. L'art. 79 del Regolamento della Camera, che regola la istruttoria legislativa in Commissione, non fa altro che sintetizzare e dare veste normativa ad una circolare che i Presidenti delle Camere hanno emanato congiuntamente il 10 gennaio 1997. Quindi è vero che al Senato non esiste una norma regolamentare corrispondente a quelle parti dell'art. 79 Regolamento Camera che riprendono la circolare; però esiste già la citata circolare che se fosse attuata e seguita da tutti darebbe ottimi risultati. C'è però anche da dire che pure sul contenuto di questa circolare vi sono state delle osservazioni critiche. Ad esempio a Bologna, il 9-10 maggio 1997, in un convegno organizzato dalla Facoltà di giurisprudenza e scienze politiche di quella Università, in tema di applicazione e tecnica legislativa, il prof. Giuseppe Ugo Rescigno fu abbastanza critico esprimendo in sostanza il concetto che la Presidenza della Camera dei deputati aveva deliberato una circolare che scarica sulle gracili strutture delle commissioni analisi e valutazioni di tutti i generi, compresa, ad esempio l'analisi costi-benefici, senza minimamente preoccuparsi di chiarire chi, quando, come compie tali analisi, per cui a suo avviso queste sono grida manzoniane.

2. Decreti-legge. È vero che al Senato non esiste un Comitato per la legislazione. Però per controllare che i decreti-legge rispettino le regole sulla specificità

ed omogeneità e i limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente, al Senato non abbiamo avuto bisogno di un Comitato per la legislazione. Infatti, contrariamente al vecchio art. 96-*bis* del Regolamento Camera, che richiedeva solo il controllo dei presupposti di necessità e di urgenza in base all'art. 77 della Costituzione, l'art. 78 del Regolamento Senato richiede anche il controllo "dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente", cioè appunto omogeneità, specificità ecc. Quindi anche al Senato pur in assenza di un apposito Comitato per la legislazione, il controllo su tali requisiti si svolge dal 1988 quando è stata introdotta questa norma.

A questo proposito è comunque opportuno ribadire, anche in questa sede, che è stata dibattuta in Parlamento la questione se del requisito dell'omogeneità possa accogliersi un'interpretazione teleologica (valorizzando cioè la finalizzazione unitaria delle disposizioni eventualmente varie e diverse, contenute nel decreto-legge); oppure se debba prevalere il contenuto della norma.

Il 25 gennaio 1990 l'Assemblea del Senato è stata chiamata a deliberare sul parere espresso dalla 1^a Commissione permanente, ai sensi dell'art. 78, c. 3, del Regolamento, in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77, c. 2 Cost., nonché dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, per un disegno di legge.

La 1^a Commissione permanente si era pronunciata con un parere contrario per difetto del requisito di omogeneità rispetto ai contenuti del provvedimento, richiesto dall'art. 15, c. 3, della l. n. 400/1988.

L'Assemblea del Senato – dopo la relazione del Presidente della 1^a Commissione permanente, sen. Elia, e dopo interventi del Presidente del Consiglio, on. Andreotti, e di vari senatori – respinse a larghissima maggioranza il parere della 1^a Commissione permanente.

3. Fattibilità delle leggi e successivo monitoraggio. È motivo di soddisfazione il fatto che i politici concordino ora sulla opportunità di tali verifiche che la dottrina sta auspicando da oltre venti anni. Peraltro si tratta di vedere come questo controllo di fattibilità deve essere fatto.

Per le leggi più importanti sarebbe opportuno disporre anche un monitoraggio sugli effetti prodotti esplicitamente o implicitamente dalle leggi. A mio avviso un monitoraggio utile ai fini sia della futura produzione legislativa, sia del controllo parlamentare deve verificare (almeno) i seguenti dati: a) realizzazione finanziaria e fisica degli interventi previsti dalla legge; b) avanzamento procedurale ed amministrativo; c) evoluzione del contesto legale ed amministrativo della legge; d) funzionamento dei meccanismi di gestione amministrativa e finanziaria; e) partecipazione degli attori coinvolti (Amministrazioni centrali, Enti locali, beneficiari, ecc.); i) indicatori di risultato di efficienza e di efficacia; g) valutazione

dell'impatto della legge; h) considerazioni finalizzate ad incrementare l'efficienza e l'efficacia degli interventi per il futuro.

4. Verifica del numero legale. L'art. 107 del Regolamento del Senato dispone (al comma 2) che si presume che l'Assemblea sia sempre in numero legale per deliberare; tuttavia se, prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, dodici senatori presenti in Aula lo richiedano, il Presidente dispone la verifica del numero legale.

È noto che l'istituto della verifica del numero legale è finalizzato a garantire la sostanziale rappresentatività dell'Assemblea del Senato nel momento delle decisioni. Ma *quid iuris* se il suddetto istituto viene massicciamente utilizzato da un Gruppo parlamentare a scopo di lotta politica e parlamentare, e cioè in sostanza come strumento meramente ostruzionistico?

Le risposte sono state, come spesso accade, diversificate.

Alcuni affermano che nella situazione descritta non si può parlare di "abuso del diritto", perché *qui iure suo utitur, neminem laedit*. Altri hanno suggerito rimedi per rendere più difficile il ricorso a tale strumento. Allo stato le proposte avanzate in concreto sono di due specie: a) o innalzare (ad esempio, da dodici a venticinque) il numero dei senatori necessario per chiedere la verifica del numero legale (vedi Doc. II n. 9, del sen. Elia); b) oppure stabilire che, una volta accertata l'esistenza del numero legale, l'ulteriore richiesta di verifica può essere avanzata soltanto dopo un'ora dall'avvenuta verifica (vedi Doc. II, n. 10, del sen. Smuraglia).

5. Rapporto tra assetto costituzionale e riforme regolamentari. Il Senato, molto più della Camera, è sotto la spada di Damocle di profondi cambiamenti in ordine alla struttura e alle funzioni che potrebbe avere in futuro. Basta seguire i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

In questo contesto, qualche senatore si domanda: ha senso che ci accingiamo ad una sostanziosa modifica del Regolamento del Senato, se tra un anno ad esempio cambieranno le nostre funzioni e la nostra struttura? È chiaro che se al Senato fossero attribuiti compiti prevalentemente di controllo e di garanzia venendo soppressa quasi totalmente la funzione legislativa, questo cambiamento porterebbe tutta una serie di modifiche regolamentari a cascata.

Ci sono altri che invece propongono di fare subito le modifiche regolamentari ritenute opportune. Poi in base alla teoria della dissolvenza (che una volta si chiamava condizione risolutiva, oggi si parla di teoria della dissolvenza), se una volta approvate le modifiche regolamentari ci saranno modifiche costituzionali, saranno abrogate le norme regolamentari incompatibili con le sopraggiunte norme costituzionali.

6. Statuto delle opposizioni. Vi sono delle modifiche che a mio avviso vanno fatte prima con norma costituzionale e poi seguiranno le modifiche regolamentari. Per esempio, un effettivo statuto delle opposizioni e una disposizione che regoli i ruoli e poteri del leader dell'opposizione parlamentare va fatta con norma costituzionale.

Il sottoscritto ha fatto parte del cosiddetto Comitato Speroni, cioè di quel Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e istituzionali che nel luglio 1994 fu istituito dall'allora Presidente del Consiglio (Berlusconi) e poi presieduto per sua delega dal sen. Speroni. Ebbene, tale Comitato propose la istituzionalizzazione della opposizione parlamentare, che veniva formalizzata nella sua composizione (essa risultava composta da tutti i deputati che votavano per appello nominale contro il programma del Governo). Il Capo dell'opposizione veniva eletto e revocato da tutti i deputati appartenenti alla medesima, e rappresentava l'opposizione, come potenziale alternativa di Governo, nella Camera e nei rapporti con gli altri organi costituzionali. Il progetto costituzionale prevedeva espressamente che il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro avessero l'obbligo di consultare il Capo dell'opposizione in caso di guerra o di grave emergenza nazionale, e rinviava al regolamento della Camera e alle leggi l'indicazione di ulteriori attribuzioni.

Ricordo incidentalmente che vi fu un vivace dibattito in seno al Comitato tra chi (come il sottoscritto) riteneva che – in assenza di un sistema elettorale veramente maggioritario – si dovesse parlare di opposizioni, e chi voleva prevedere lo statuto dell'opposizione, anche per obbligare le possibili opposizioni a costituire un'unica opposizione per poter esercitare le facoltà previste dalla normativa costituzionale.

A mio avviso, una volta stabilito in Costituzione che l'opposizione deve avere dei poteri, si può lasciare ai Regolamenti parlamentari di indicare come si determina l'opposizione, ma per stabilire i poteri procedurali per il leader secondo me occorre sempre una norma costituzionale e non meramente regolamentare.

7. Analogamente ritengo che occorra una norma legislativa e non meramente regolamentare per disciplinare quelli che sono gli aspetti esterni di attività che poi hanno anche riflessi interni. Faccio un esempio. Il 21 gennaio scorso, la Camera ha stralciato il capo III della proposta di legge che conteneva misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione: il capo stralciato conteneva norme relative alle *lobbies*. È evidente che il Regolamento parlamentare avrebbe stabilito determinate cose: per esempio, il diritto di accesso, la revoca dell'accesso, il diritto di iscrizione in certi registri, le condizioni per l'iscrizione nei registri, i poteri davanti alle Commissioni, ecc.; però la disciplina delle *lobbies* andava fatta con legge, quindi prima la legge che regola gli aspetti esterni, poi il Regolamento parlamentare per la disciplina degli aspetti interni.

Mi rendo conto – come insegna anche l’esperienza del vecchio Regolamento per i procedimenti di accusa – che questa distinzione tra attività esterna, che riguarda diritti soggettivi (da disciplinare con legge), e attività interna (da disciplinare con regolamento parlamentare) non sempre è facile ed è anche largamente opinabile; però è una distinzione da tenersi presente.

8. Computo dei componenti di Assemblea. L’art. 9 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1 (relativa ai reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai Ministri) stabilisce che l’Assemblea può, a maggioranza assoluta dei suoi *componenti*, negare l’autorizzazione a procedere ove reputi ecc. ecc.

Sulla base della citata norma costituzionale, l’art. 135-*bis* del Regolamento del Senato stabilisce che le proposte di diniego dell’autorizzazione si intendano respinte qualora non conseguano il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell’Assemblea.

Ebbene è stato sollevato il quesito se un Regolamento parlamentare possa interpretare la citata norma costituzionale nel senso di stabilire che nel calcolo dei componenti dell’Assemblea non si computano i senatori che sono assenti, per congedo o per incarico ricevuto dalle Camere.

Sarebbe legittima tale interpretazione regolamentare?

Qualche utile elemento si può desumere dalla nota sentenza della Corte costituzionale 29 marzo 1984 n. 78 in tema di computo degli astenuti. Secondo la Corte infatti comprendere gli astenuti tra i votanti ai fini della validità delle deliberazioni, come secondo antica e consolidata “pratica” accade in Senato, ovvero escluderli, come dispone il Regolamento della Camera, sono interpretazioni ed attuazioni senza dubbio diverse dell’art. 64, c. 3, Cost., consentite dall’autonomia regolamentare conferita a ciascuna Camera dall’art. 64, c. 1, Cost. Dal constata-to divario non discende, tuttavia, necessariamente che una delle due contrasti con la Costituzione. A ben guardare, infatti, dichiarare di astenersi (alla Camera) ed assentarsi (al Senato) sono manifestazioni di volontà che differenziano solo formalmente – come una dichiarazione espressa si differenzia da un comportamento concludente – ma che in realtà poi si accomunano grazie all’univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all’adozione dell’atto collegiale.

9. Status del Governo in Parlamento. A mio avviso un vero e proprio status del Governo in Parlamento – nel senso di poter chiedere il voto bloccato su una legge, di determinare l’ordine del giorno delle sedute – si può stabilire soltanto mediante una riforma di livello costituzionale.

Si lamenta poi talvolta che la posizione del Governo è più debole in Commissione referente che in Aula. Ritengo che tale situazione sia in qualche modo fi-

siologica, proprio perché la procedura in Commissione (che è quasi sempre la vera fucina dei testi di legge) deve essere necessariamente più snella, più flessibile e più elastica della procedura seguita in Assemblea, proprio perché è in Commissione che avviene il confronto delle idee e il compromesso (in senso semantico) delle varie posizioni politiche.

Ciò premesso, va riconosciuto che in Commissione esistono poche garanzie di una decisione coerente in tempi certi o comunque prevedibili. Le disposizioni dell'art. 44 del Regolamento, che in astratto costituiscono un forte strumento di sollecitazione ed accelerazione dell'iter, risultano applicate in casi del tutto eccezionali (e, in qualche misura, in funzione antiostruzionistica), e sono quindi sostanzialmente disapplicate.

10. Improponibilità degli emendamenti. Il Regolamento del Senato contiene un art. 97 in base al quale sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti.

A mio avviso, non sono opportune modificazioni regolamentari, ma semmai direttive del Presidente del Senato o pareri della Giunta per il regolamento per rendere più uniforme l'applicazione di detto articolo in tutte le sedi. È infatti abbastanza sorprendente il fatto che il concetto dell'estraneità all'oggetto sia valutato e applicato diversamente nelle varie Commissioni.

Semmai è proprio il concetto dell'estraneità che offre qualche margine di incertezza e opinabilità, ponendosi anche in questo caso il problema che abbiamo accennato sopra (vedi n. 2) allorché si è parlato della omogeneità del contenuto del decreto-legge. Anche per il termine estraneità si pone infatti il problema se essa vada giudicata in base a parametri oggettivi o in base a criteri teleologici.

11. Commissioni di inchiesta. Da più parti si lamenta l'eccessiva proliferazione di tali Commissioni, con la conseguenza di svilire di fatto il senso politico e la stessa funzione dell'inchiesta parlamentare.

A mio avviso, un rimedio possibile sarebbe quello di stabilire, con norma regolamentare, che prima di deliberare una inchiesta parlamentare la Commissione di merito debba svolgere una indagine conoscitiva sulla materia, e solo all'esito di tale indagine potrà essere deliberata eventualmente un'inchiesta parlamentare che dovrebbe essere condotta, in linea di massima dalla stessa Commissione di merito che abbia già svolto l'indagine, e soltanto per i profili da quest'ultima non accertati.

12. Sulla duplice competenza della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. È tuttora valida la soluzione accolta dal Senato nel 1971 di istituire un'unica Giunta per la verifica delle elezioni e per le immunità, a differenza del-

la Camera dei deputati, dove esistono due organi distinti? Tale questione risulta attuale dal momento che, nonostante la riforma dell'art. 68 Cost. (avvenuta nel 1993), è intervenuto un ampliamento dei compiti attinenti alle immunità, a seguito della nuova disciplina della materia dei reati ministeriali e dei procedimenti d'accusa concernenti il Presidente della Repubblica.

In pratica l'attività che ne soffre è la verifica dei dati elettorali, sia per i tempi più stringenti che ha la materia della immunità e sia per l'interesse politico che sorge nel caso di una richiesta di autorizzazione o di un caso di reato ministeriale. È vero che ora non ci sono più le autorizzazioni a procedere in giudizio; sono rimaste solo le autorizzazioni all'arresto, le autorizzazioni alle intercettazioni, alle perquisizioni ecc. previste dall'art. 68 Cost., c. 2 e 3. Certamente una parte di lavoro della Giunta è venuta a cessare a seguito della riforma costituzionale del 1993, che ha soppresso l'istituto delle autorizzazioni a procedere in giudizio. Peraltro una diversa e rilevante attività della Giunta ha "compensato" la mole dell'attività cessata, perché negli ultimi anni c'è stato un elevato numero di richieste di autorizzazioni a procedere per reati ministeriali. D'altra parte il Senato ha competenze anche sui procedimenti penali nei confronti dei ministri che non rivestono più la carica parlamentare.

13. Decadenza dal mandato parlamentare per violazione della disciplina delle campagne elettorali. Come è noto, la legge sulla disciplina delle campagne elettorali (l. 10 dicembre 1993, n. 515) ha stabilito che gravi violazioni di tale disciplina comportano la decadenza dalla carica parlamentare, sulla base degli accertamenti condotti dal Collegio di garanzia elettorale. La decadenza deve essere pronunciata dalla Camera di appartenenza, in base alle procedure stabilite dal proprio Regolamento, a seguito della comunicazione effettuata dal Collegio suddetto al Presidente del Senato. Come si concilia tale previsione legislativa con l'art. 66 Cost., in base al quale ciascuna Camera giudica i titoli di ammissione dei suoi componenti?

Apparentemente il principio per cui ciascuna Camera giudica sui titoli di ammissione e delle garanzie dei propri membri è rispettata, perché spetta a ogni Camera di pronunciarsi sulla decadenza dei propri membri; ma il punto è un altro: quale controllo può essere esercitato sulla procedura che è stata seguita dall'organo esterno (il Collegio di garanzia elettorale) per arrivare alla pronuncia comunicata al Senato? Può il Senato rifare autonomamente il procedimento e tutti quegli accertamenti e quei controlli che aveva fatto prima il Collegio regionale di garanzia?

14. Poteri di accertamento della Giunta in ordine alle cariche rivestite dai parlamentari. I regolamenti prevedono che le Giunte possono procedere d'ufficio, però in che cosa si sostanzia questo potere di ufficio? Nel prendere nota delle di-

chiarazioni che fanno i singoli ed eventualmente nel potere di chiedere qualche notizia all'esterno? Ci si domanda: se l'organo esterno interpellato non risponde? E se il senatore interessato, a cui sono stati chiesti chiarimenti, non risponde?

15. Sulla convalida delle elezioni. La Giunta assume sostanzialmente un ruolo deliberante per quanto attiene ai giudizi di validità dei risultati elettorali, mentre sull'annullamento delle elezioni la deliberazione spetta al Senato, a seguito della relazione della Giunta. Tale schema viene però periodicamente criticato, avvertendosi da taluni l'esigenza di sottoporre comunque all'Assemblea anche la decisione sul rigetto dei ricorsi elettorali e sulla convalida, trattandosi di materia che incide sullo *status* personale.

È vero che il rapporto tra i poteri della Giunta e dell'Assemblea, in materia di convalida delle elezioni, è assai controverso in dottrina ed ha trovato, nel tempo, soluzioni regolamentari non omogenee.

Ritengo peraltro che il ruolo istituzionalmente referente della Giunta nei confronti dell'Assemblea non verrebbe contraddetto se i Regolamenti parlamentari stabilissero che quando una proposta della Giunta in materia di verifica dei poteri dipende esclusivamente dal risultato di accertamenti numerici, l'Assemblea non vota e la proposta s'intende approvata, salvo che un certo numero di parlamentari chieda, con ordine del giorno motivato, che la Giunta proceda a ulteriori verifiche (con la ovvia conseguenza che se l'Assemblea respinge tale ordine del giorno, s'intende approvata la proposta della Giunta).

Qualora le Camere decidano di riformare le norme regolamentari sulla verifica delle elezioni, sarebbe opportuno disciplinare espressamente l'ipotesi – difficile, ma non impossibile, a verificarsi – della cosiddetta revocazione della delibera di convalida. Una soluzione sarebbe quella di prevedere che, dopo la convalida di una elezione, il procedimento di verifica possa essere riaperto in casi del tutto eccezionali e tassativamente enunciati dal Regolamento; ad esempio, quando risulti che la convalida è avvenuta in base a incontestabili errori di fatto o in base ad atti riconosciuti falsi dall'autorità giudiziaria successivamente alla delibera di convalida, e pochissimi altri casi analoghi.

16. Giunta provvisoria per la verifica dei poteri. L'art. 3 del Regolamento del Senato stabilisce che costituito il seggio provvisorio, il Presidente, ove occorra, proclama eletti Senatori i candidati che subentrano agli optanti per la Camera dei deputati. Per i relativi accertamenti, il Presidente convoca immediatamente una Giunta provvisoria per la verifica dei poteri.

Ebbene l'art. 9 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 – T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica – dispone, al comma 2, che: "A pena di nullità dell'elezione, nessun candidato può accettare la candidatura in più di un collegio uninominale o la candidatura contestuale al Senato e alla Ca-

mera dei deputati". Con tale previsione è stata introdotta alla precedente legge elettorale una rilevante innovazione, che è strettamente connessa con l'adozione del sistema maggioritario. Inoltre l'art. 3, ultimo comma, della l. 20 agosto 1993, n. 195, ha abrogato l'art. 28 della l. 6 febbraio 1948, n. 29, recante la precedente disciplina elettorale per il Senato, che disponeva che nel caso di contemporaneità dell'elezione dei deputati e di quello dei senatori, si poteva essere candidati in entrambe. Il candidato che fosse proclamato eletto tanto per il Senato quanto per la Camera dei deputati, doveva optare per l'uno o per l'altra non più tardi del giorno precedente quello della convocazione dei due rami del Parlamento. In mancanza s'intendeva che avesse optato per il Senato.

In relazione a tale disposizione della precedente legge elettorale, l'art. 3 del Regolamento del Senato disciplinava la competenza della Giunta provvisoria per la verifica dei poteri.

A seguito della novità introdotta dalla nuova legge elettorale con il divieto di candidatura contestuale al Senato ed alla Camera dei deputati, la Giunta provvisoria per la verifica dei poteri è svuotata delle sue funzioni e non può pertanto procedersi alla sua convocazione. L'art. 3 del Regolamento del Senato dovrà pertanto essere soppresso.

Alla Camera dei deputati, invece, la Giunta provvisoria svolge tuttora una importante funzione per la proclamazione a deputati di candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già proclamati eletti nei collegi uninominali, nonché di deputati optanti tra più circoscrizioni.

17. Giurì d'onore. L'istituto, come è noto, è disciplinato dall'art. 88 del Regolamento del Senato (corrispondente all'art. 58 Reg. Camera).

Quid iuris quando le accuse sono elevate da un parlamentare nei confronti di un collega appartenente all'altro ramo del Parlamento? Nella XII legislatura, anche in sede di discussioni in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, si è riscontrato che non vi è strumento per reagire di fronte ad offese arrecate alla onorabilità di un componente di una Camera nel corso di una discussione presso l'altro ramo del Parlamento, od in seno ad organismi bicamerali o presso il Parlamento riunito in seduta comune. È quindi opportuna una modifica regolamentare, consistente nella previsione di un Giurì d'onore bicamerale, ampliando la portata dei citati articoli dei due Regolamenti parlamentari.

Ma il quesito è ancor più radicale? Il giurì d'onore è un istituto ancora da mantenere? Se la risposta è positiva, quale potere deve avere il giurì d'onore nei confronti e dei soggetti interessati ed eventualmente di altre autorità? Il giurì d'onore si può attivare su qualunque episodio? Ad esempio, se un parlamentare viene accusato di un fatto per cui è in corso un procedimento penale, si può apri-

re un giurì d'onore o si deve attendere che si chiuda il procedimento penale prima di attivare il giurì d'onore?

Quanto al problema dell'assenteismo, che è un problema indubbiamente serio, è vero che il nuovo Regolamento della Camera stabilisce il dovere di partecipare ai lavori della Camera, così come già nel 1988 il Regolamento del Senato stabilì che i senatori debbono partecipare alle sedute dell'Assemblea e alle sedute delle Commissioni. È altresì vero che sono previste sanzioni di ordine pecuniario, cioè la perdita della diaria in caso di assenza ingiustificata. Però il problema è di valutare se vi possa essere qualche altra forma di sanzione che non sia quella meramente pecuniaria e comunque come garantire la funzionalità delle Assemblee. Ad esempio, in questi giorni si discute se incomba anche alla opposizione parlamentare il dovere di garantire o di concorrere a garantire la presenza del numero legale in Aula, in quanto tutti i membri di una Camera devono contribuire alla funzionalità del Parlamento, a prescindere dalle posizioni di merito. D'altra parte, la valutazione del se e come partecipare ai lavori parlamentari è anche una valutazione politica, che in quanto tale sembra insindacabile dalla Presidenza delle Camere¹.

PAOLO CARETTI: Al termine di questa prima tornata di interventi abbiamo un quadro sufficientemente chiaro e articolato sia della situazione nuova della Ca-

¹ In una lettera al *Corriere della Sera* del 15 febbraio 1998 (dal titolo "Non uccidete il Parlamento"), il Presidente del Senato, Mancino, affermava, con grande equilibrio, che in un sistema bipolare, per quanto imperfetto, è assolutamente necessario che nel processo di formazione delle leggi si confrontino, con le loro proposte, maggioranza ed opposizione: la maggioranza ha il diritto, che deriva dall'investitura popolare, di vedere attuati gli indirizzi di politica legislativa sottoposti all'approvazione del corpo elettorale: l'opposizione ha la facoltà non solo di opporsi alle iniziative della maggioranza, ma di presentare e difendere le proprie proposte alternative.

Non è in discussione il diritto da parte dell'opposizione di poter utilizzare gli strumenti garantiti dal regolamento o dalla prassi parlamentare. Ci si chiede soltanto quali siano le proporzioni compatibili con la fisiologia del sistema: in altre parole, il continuo ricorso all'assenza dall'Aula non rischia, alla distanza, di arrecare danno irreparabile al funzionamento delle istituzioni parlamentari?

Il Presidente del Senato concludeva così la sua lettera: "In una fase della politica, in cui si discute della sorte dei partiti – ed alcuni sostengono che essi sono ormai superati – l'indebolimento del Parlamento, che resta il luogo naturale della rappresentanza degli interessi collettivi, può minare le fondamenta stesse della democrazia.

Perciò è indispensabile che gli strumenti del gioco democratico vengano adoperati, da parte di tutti, in maniera ancora più responsabile e consapevole: chi ha a cuore le sorti della democrazia deve convenire che la regola resta sempre quella del confronto".

mera, sia della situazione attuale del Senato, sia delle prospettive di riforma del regolamento del Senato. Possiamo ora aprire il dibattito.

La parola è al prof. De Cesare, docente di diritto parlamentare presso la nostra Facoltà di Scienze Politiche.

GIAN CLAUDIO DE CESARE

È stata presentata oggi un'alternativa fra due possibili interpretazioni di quanto è accaduto nel regolamento della Camera negli ultimi mesi; c'è stato un primo intervento nel quale, per la descrizione di queste trasformazioni, si è usato il termine "rivoluzione"; poi c'è stato l'intervento che mi ha preceduto, nel quale invece, con la sfumatura di un limitato apprezzamento, si è parlato di "piccole modifiche".

Il quesito che dobbiamo affrontare è basato per l'appunto sulla valutazione accurata della riforma del '97, anche con riferimento al lungo e articolato processo di evoluzione del regolamento della Camera negli anni dall'81 al '91, a fronte del quale si presenta una riforma del regolamento del Senato attuata invece in un'unica fase, concentrata nel 1988, in corrispondenza con l'abbandono dello scrutinio segreto a favore della prevalenza del voto palese. Il rilievo sui diversi modi e tempi delle riforme regolamentari ha un suo indubbio significato e solleva un quesito sul quale si deve discutere, prospettando le diverse tesi possibili; il tema della continuità o discontinuità della nuova riforma della Camera nel 1997 rispetto alle precedenti del periodo 1981-90.

Con l'approvazione di questo complesso di riforme, che non è insignificante perché riguarda molti articoli e molti istituti non soltanto in campo legislativo ma anche nel campo del controllo, c'è stata una rottura con il passato? Ovvero il processo di riforma che ha avuto luogo alla Camera si svolge soprattutto all'insegna della continuità, perché è basato sulla formula del confronto costruttivo fra le parti per la razionalizzazione di alcune regole del gioco, che aveva già dato buoni risultati nell'arco degli anni '80?

Anche in questa riforma si è costituita una "maggioranza regolamentare" estesa alla maggior parte delle forze politiche presenti in parlamento, perché le riforme sono state approvate da un largo schieramento e questo voto ha un significato che noi possiamo richiamare utilizzando il termine di riforma "consensuale", che io non impiego in senso critico o dispregiativo, ma al contrario per rilevare come questo tipo di costruzione sia basata su una logica razionalizzatrice che coinvolge tutte le forze politiche, le fa "crescere", siano esse di maggioranza o di opposizione, soprattutto adesso che sono tutte convinte di poter ricoprire in fu-

turo il ruolo di maggioranza governativa. Continua quindi la linea del dialogo e del confronto e non si può parlare di rottura anche se il cambiamento di regole è ispirato sul concetto di predisporre il terreno per l'applicazione nelle aule parlamentari del principio dell'alternanza introdotto dal sistema uninominale.

Non è secondario il fatto che la maggior parte delle norme di questo "pacchetto" si riferiscano sostanzialmente al procedimento legislativo, alla programmazione ed al contingentamento dei lavori. Esse riprendono – e questo è un elemento di continuità – quel metodo di lento progresso per la messa a punto degli istituti che è stato il punto nodale della maggior parte delle riforme precedenti della Camera. Bisogna anche ricordare che questa è la prima riforma di un regolamento parlamentare dopo, se così la vogliamo definire, la rivoluzione costituzionale e il passaggio alla seconda Repubblica, ovvero, per usare un termine meno preoccupante, in questa fase di transizione, mentre siamo in attesa di quella riforma Costituzionale che con la prima Commissione bicamerale De Mita-Iotti e con la seconda Bicamerale D'Alema ancora non è andata in porto.

Questo punto meriterebbe una riflessione più approfondita, poiché la riforma del regolamento della Camera del 1997 si sviluppa nell'ottica di anticipare la riforma costituzionale mantenendo la linea di evoluzione che era stata già propria del processo di trasformazione del Regolamento, ma tentando di individuare una serie di argomenti da approfondire a Costituzione invariata – l'analisi di tali temi è stata svolta dai colleghi della Camera in maniera encomiabile – e cercando di utilizzare, per quanto possibile, le modifiche procedurali per avviarsi sulla strada del confronto fra due poli di coalizione sulla quale ci porterà in futuro questa "fantomatica" riforma istituzionale con il mitico affermarsi della cultura del maggioritario.

E qui vorrei affermare un concetto di fondo: queste riforme sono volte a continuare ad applicare – per questo io preferisco parlare di continuità e non di discontinuità – il metodo che possiamo definire del confronto fra la maggioranza e l'opposizione, del dialogo tra le forze parlamentari in Parlamento, riconoscendo un più incisivo ruolo del Governo ed un significativo *status* alle opposizioni che poi potranno tendenzialmente diventare l'opposizione; ma chiamando a collaborare e a confrontarsi nelle diverse fasi procedurali modificate o introdotte con le innovazioni regolamentari sia le opposizioni sia la maggioranza!

I tempi ristretti del mio intervento non consentono di approfondire tali tematiche come meriterebbero; mi limiterò quindi a ricordare che le riforme rappresentano un primo, deciso tentativo di incidere sulla drammatica patologia del sistema legislativo italiano mediante una riorganizzazione del procedimento legislativo; si prevede un'istruttoria in Commissione basata sugli strumenti chiave delle audizioni degli esperti e dell'acquisizione presso il Governo di tutte le informazioni e le relazioni atte a valutare la congruità dei mezzi e dei fini, la compati-

bilità normativa e la conformità comunitaria e costituzionale dell'intervento legislativo (con i ritardi e i rallentamenti che tali procedure peraltro comportano) e si garantisce che l'esame abbia luogo secondo un nuovo principio di economia procedurale, imperniato sulla garanzia della messa in votazione di una soglia minima di emendamenti, mentre si rafforza la posizione dell'opposizione, impegnata, se lo ritiene opportuno, a presentare un vero e proprio controprogetto alternativo, invece di ricorrere ad interventi meramente dilatori. In tale filone si inserisce anche un nuovo organo con il compito di migliorare la qualità e il *drafting* delle leggi, il Comitato per la legislazione, le cui peculiari competenze per la redazione tecnica di testi, descritta, a dir il vero con una certa pignoleria didascalica (si veda l'art. 79, c. 4, del Regolamento della Camera), lo portano e divenire il primo organo parlamentare con "presidenza a rotazione" fra deputati di maggioranza e di opposizione.

Vorrei passare ad un'altra osservazione riguardante i temi, che mi sono cari, della programmazione e del contingentamento dei lavori, per ricordare che per la Camera questa è la quinta successiva disciplina della programmazione dei lavori e la terza disciplina del contingentamento dei tempi. Quindi una modifica che si viene a collocare come un seguito e una continuazione in quella che potrebbe a questo punto diventare una vera e propria storia delle trasformazioni di queste regole del gioco. Ma è una modifica che si colloca tutta sul piano – usiamo quest'altro termine da me utilizzato in questo stesso Seminario fin dal 1992 – della razionalizzazione equilibrata e progressiva degli istituti e non su quello della sopraffazione della maggioranza sulle minoranze, ed è fondata sul tentativo di utilizzare l'esperienza dei lavori parlamentari alla Camera, basandosi per quanto possibile sulla prassi, con quel tradizionale procedimento che vede il trasferirsi della prassi e della giurisprudenza presidenziale nella norma scritta regolamentare, mediante l'inserimento degli aspetti più significativi derivanti dalla prassi all'interno di una disciplina normativa che viene votata a maggioranza assoluta e quindi accettata da tutti. Un esempio: una larga parte della disciplina relativa alla programmazione, cioè alla confezione del programma e del calendario ed al contingentamento dei tempi è frutto di una serie di prassi non controverse, di indicazioni che sono emerse in lunghi anni di lavoro dei presidenti di Assemblea e delle Conferenze dei Capigruppo e soprattutto di una serie di metodi di ripartizione e di approcci sistematici ormai abbastanza standardizzati all'analisi dei tempi di lavoro (si veda ad esempio la rinuncia della maggioranza a una parte del tempo a propria disposizione). Queste norme, mediante l'estensione della tecnica di calendarizzazione con ripartizione ponderata dei temi a tutte le funzioni e i periodi compresi nel programma bimestrale e la generalizzazione per tutte le fasi e per tutti i procedimenti del metodo del contingentamento dei tempi introducono elementi significativi; non soltanto il riconoscimento dell'opposizione o del

Governo, che in fin dei conti non hanno bisogno di essere riconosciuti perché esistono ed agiscono in Parlamento nella realtà della costituzione materiale, ma la previsione nella norma scritta di una serie di formule che garantiscono alle opposizioni il diritto di far valere la loro voce, pur consentendo alla maggioranza di ottenere tempi rapidi di esame dei provvedimenti.

Non sottolineerò mai abbastanza il punto relativo alla ripartizione dei tempi che garantisce alle opposizioni uno spazio: si parlava qui di “*opposition days*” in Gran Bretagna, ebbene l’*opposition day* c’è anche alla Camera dei deputati, perché è previsto che un’opposizione che sappia e voglia individuare quali leggi vuol fare esaminare in Parlamento, otterrà sicuramente di far discutere tali leggi con questo nuovo procedimento che garantisce uno spazio minimo di visibilità. È vero peraltro che la norma che stabilisce alla Camera un’interessante ma curiosa formula di programmazione a maggioranza dei tre quarti introduce sia un’indubbia discriminazione tra le opposizioni a danno dei gruppi di minoranza complessivamente inferiori a un quarto (157 deputati!) sia inopinati vantaggi per formazioni minori disponibili ad imbarcarsi sul carro della maggioranza per consentirle di raggiungere la soglia dei tre quarti.

È necessario osservare però che le nuove norme regolamentari non hanno toccato – in base alla premessa della continuità dell’evoluzione – alcuni punti nodali della garanzia dei tempi che non potevano affrontare, per evitare uno scontro radicale tra i poli di maggioranza e di opposizione e principalmente i temi su cui si sono scatenate le grandi battaglie dell’ostruzionismo, del rapporto fra rapidità e urgenza e tutela delle opposizioni nella legislazione, cioè il concetto della “corsia preferenziale”, e l’istituto che veniva citato dagli amici del Senato come elemento presente nel loro regolamento, ma che nel regolamento della Camera non è mai esistito, della “ghigliottina”, cioè del taglio del tempo di esame a favore di un’iniziativa con percorso privilegiato. Tutti temi, come anche la disciplina della questione di fiducia che è un altro dei punti nodali nel rapporto ostruzionistico fra le opposizioni e la maggioranza di Governo, che non sono stati affrontati e non potevano essere affrontati con le riforme del ’97.

Un ultimo concetto: dopo queste osservazioni sembra possa risultare chiaro che dall’analisi delle riforme si può desumere lo stretto collegamento fra il processo di riforma regolamentare e il mutare della forma di Governo e dei rapporti fra forze politiche, nel senso che le innovazioni introdotte nei regolamenti indicano lo spostamento in corso o l’avvenuto spostamento dei rapporti fra gli schieramenti politici e così, molto spesso, il processo di riforma regolamentare modifica l’atteggiarsi dei rapporti fra i partiti politici all’interno del sistema politico-istituzionale e in qualche modo lo determina o influisce su di esso. Vi è un preciso nesso fra riforme dei regolamenti parlamentari e costituzione materiale, per cui le modifiche introdotte nelle regole del gioco esprimono le linee tenden-

ziali di sviluppo dei rapporti fra i partiti e, in fin dei conti, anche dei rapporti Parlamento-Governo che costituiscono il nodo centrale del sistema parlamentare.

PAOLO CARETTI: Ha la parola il prof. Mannino, docente di diritto pubblico presso la Facoltà di economia.

ARMANDO MANNINO

1. Desidero ringraziare innanzi tutto Paolo Caretti per avermi invitato a questa seduta inaugurale del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari in ricordo di Silvano Tosi. La bella prolusione di Guglielmo Negri di questa mattina mi ha fatto riaffiorare alla mente una molteplicità di ricordi che si ricollegano ai dieci anni di studio e di maturazione da me passati al suo fianco nei locali della Facoltà di Scienze politiche Cesare Alfieri. Di tutti questi ricordi ne riferisco, sia pure in modo molto sintetico per evidenti motivi di tempo, soltanto due, che mi sembrano particolarmente intonati al nostro incontro.

Il primo risale al 1968, al corso di Diritto parlamentare, ed in particolare alla lezione tenuta da Silvano Tosi qualche giorno prima dell'avvio di questo Seminario, nella quale lo assimilò ad una *clinica costituzionale*, in cui il corpo del *malato* – il sistema costituzionale – doveva essere studiato nella sua conformazione originaria, nei suoi successivi sviluppi, in tutti i suoi elementi di natura fisiologica e patologica, per comprenderne meglio l'essenza ed il funzionamento al fine di individuare le soluzioni più corrette ai numerosi problemi posti di volta in volta all'attenzione della classe politica e del mondo accademico: soluzioni che dovevano sempre ispirarsi ai principi (particolarmente quello democratico che si riverbera nella rappresentatività del parlamento) e alle norme costituzionali. Questa assimilazione del Seminario ad una clinica costituzionale mi ha sistematicamente accompagnato per tutto il periodo in cui, in qualità di assistente, sono stato vicino a Silvano Tosi: fino a quando, cioè, nel 1978 sono stato chiamato alla cattedra di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Palermo.

Richiamo questo ricordo perché l'impronta che a questo Seminario è stata data fin dalle sue ormai lontane origini si è sempre mantenuta intatta nel tempo, anche dopo la prematura scomparsa del suo fondatore (e di ciò va dato atto a coloro che si sono assunti l'onere in questi ultimi anni di mantenerlo in vita).

Il secondo ricordo si ricollega al tema (i rapporti tra la maggioranza e le opposizioni) che Silvano Tosi ha sempre svolto nell'ambito del Seminario e che an-

che questa sera continua ad essere l'argomento dominante del nostro incontro. È evidente che i rapporti odierni tra la maggioranza e le opposizioni non sono affatto comparabili a quelli che già si stavano delineando nella seconda metà degli anni sessanta e che all'attenzione e alla sensibilità politica e istituzionale di Silvano Tosi non erano passati affatto inosservati. Da vent'anni il sistema costituzionale italiano era bloccato nel fisiologico svolgimento della dialettica politica tra i partiti dello schieramento parlamentare dalla ormai consolidata *conventio ad excludendum*, che com'è noto non consentiva al più forte partito dell'opposizione di sinistra l'accesso al governo. L'alternanza al potere, requisito essenziale per un sistema effettivamente democratico ed al contempo antidoto efficace al diffondersi indefinito di fenomeni di corruzione, anche se formalmente possibile, era in concreto irrealizzabile per le note motivazioni di politica interna ed internazionale. Da questo dato di fatto di natura politica scaturiva il problema fondamentale del sistema costituzionale italiano: come integrare pienamente in esso quella parte della società che si riconosceva nella forza politica di sinistra cui non era consentito l'accesso al governo. In quegli anni questa esigenza stava trovando una soluzione all'interno delle aule parlamentari. Facilitata dalla estrema debolezza delle coalizioni governative, composte da una pluralità di partiti (e di correnti al loro interno) in perenne conflitto tra loro, alla tendenziale contrapposizione tra la maggioranza e le opposizioni, di ispirazione inglese, si stava sostituendo nelle due camere un sistema di tipo consociativo nel quale le decisioni politiche erano assunte da schieramenti più ampi e talora anche diversi da quello governativo. Di questi l'opposizione di sinistra era normalmente elemento costitutivo, così riuscendo, sia pure in parte, a fare valere i propri orientamenti politici e di riflesso gli interessi delle categorie rappresentate.

Questa caratteristica dell'ordinamento costituzionale italiano, che stava modificando il ruolo degli organi rappresentativi nel sistema, attribuendo loro una effettiva primazia istituzionale e politica (espressa dalla formula della *centralità* del parlamento) fu innanzi tutto percepita e sottoposta a continua osservazione critica nelle aule di questo Seminario proprio da Silvano Tosi; e i nuovi regolamenti parlamentari del 1971, che quest'indirizzo di politica costituzionale recepivano e conducevano alle estreme conseguenze – trasformando le procedure parlamentari in un percorso accidentato ed irto di ostacoli dal quale il governo e la sua debole ed incerta maggioranza difficilmente potevano riuscire a trarre una decisione finale senza il consenso, più o meno pesantemente contrattato, delle forze di opposizione –, lo trovarono pronto ad una ricostruzione complessiva nella nuova edizione del Manuale di diritto parlamentare del 1974.

Rispetto ad allora, la situazione è profondamente mutata sotto il profilo sia politico che istituzionale. È crollato il muro di Berlino, i regimi comunisti dell'Europa orientale si sono dissolti all'improvviso, di conseguenza è scomparsa

la *conventio ad excludendum* e tutti i partiti, anche quelli collocati alle ali estreme dello schieramento parlamentare, hanno ormai acquisito la piena legittimità a fare parte del governo.

Sotto il profilo istituzionale, la sostituzione del sistema elettorale proporzionale con un sistema elettorale maggioritario ad un solo turno, per quanto corretto da una quota proporzionale, ha da un lato contribuito profondamente alla trasformazione del sistema partitico, già avviata dalle indagini sul diffuso fenomeno della corruzione politica legata al finanziamento dei partiti (ma non solo); e dall'altro ha inciso profondamente anche sui rapporti tra la maggioranza e le opposizioni, che mantengono sempre un'oggettiva rilevanza politica e istituzionale, ma non costituiscono più il tema fondamentale del funzionamento del nostro sistema politico. Mentre in precedenza il principio della sovranità popolare appariva più formale che sostanziale, risolvendosi, attraverso l'intermediazione del sistema elettorale proporzionale, nella semplice scelta da parte del corpo elettorale di una pluralità di partiti in naturale conflitto tra loro, cui erano in realtà delegate dai cittadini le decisioni fondamentali nella vita dello Stato, e tra queste in particolare la scelta della coalizione di governo e la determinazione dell'indirizzo politico; oggi, con l'introduzione del sistema elettorale maggioritario, il principio democratico vive nell'ordinamento con un'intensità prima inimmaginabile, perché i cittadini sono messi in condizione di scegliere tra indirizzi politici contrapposti, elaborati e sostenuti da aggregazioni di partiti che si contendono il consenso popolare per conquistare la maggioranza in parlamento e pervenire al governo. Di riflesso il tema dei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni perde l'assolutezza che lo aveva caratterizzato in passato, si ricollega strettamente alla nuova dimensione del principio democratico e ad esso si subordina, non potendo, almeno in teoria, intaccare il contenuto della volontà sovrana espressa dal corpo elettorale con l'elezione delle camere.

Com'è noto, questa tendenza istituzionale è ben lontana dall'essere compiutamente realizzata: perché il sistema partitico era molto frammentato e tale è rimasto pur nei profondi cambiamenti al suo interno verificatisi in questi ultimi anni; perché gli effetti che la legge elettorale maggioritaria si auspicava potesse introdurre nel sistema partitico e nel funzionamento di quello costituzionale non potevano non risentire negativamente di questa frammentazione, tenuto anche conto della sussistenza di un partito politico profondamente radicato in una parte soltanto del territorio nazionale; perché la coalizione di governo non ha ottenuto una maggioranza chiara in entrambe le camere, ed infine perché la tradizionale contrapposizione tra i partiti della coalizione di governo ha ben presto costretto quest'ultimo alle dimissioni senza che ciò comportasse, per il netto rifiuto del capo dello stato, lo scioglimento delle camere e la conseguente convocazione dei comizi elettorali per consentire ai cittadini di esprimersi nuovamente.

2. Malgrado le difficoltà concrete che la tendenza all'affermazione di una maggiore democrazia trova all'interno dell'ordinamento ed i reiterati tentativi per un ritorno al passato, siamo convinti che, sia pure lentamente, le prime saranno superate e i secondi destinati al fallimento, fino a quando almeno resterà in vigore il sistema elettorale maggioritario a un solo turno ed il suo meccanismo essenziale, che consente l'attribuzione del seggio nel collegio al candidato (e quindi di solito alla coalizione di partiti) che riesce ad ottenere almeno un voto in più rispetto agli altri; fino a quando, cioè, la legge elettorale imporrà ai partiti di aggregarsi in due coalizioni contrapposte per avere il maggior numero di probabilità di conquistare, oltre ai singoli seggi, la maggioranza parlamentare e il governo.

Il tema dei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni non può pertanto non ricollegarsi al mutamento che il sistema elettorale maggioritario ad un solo turno ha arrecato al principio democratico. Se i cittadini hanno il potere di scegliere un indirizzo politico e una coalizione di governo, ed inoltre quello di attivare la connessa responsabilità politica nella successiva competizione elettorale, la maggioranza ed il governo che essa esprime devono avere gli strumenti necessari non solo per realizzare il proprio programma, ma anche per mantenerlo intatto nei suoi lineamenti essenziali, respingendo al contempo gli eventuali tentativi dell'opposizione di modificarlo. Un regime di tipo consociativo come quello che si è sviluppato nel sistema politico italiano per tanti anni, già attenuato negli anni ottanta specialmente con la riforma regolamentare sulle modalità di votazione (1988), non ha quindi più motivo di sussistere, perché si trova in stridente contrapposizione con il nuovo e più concreto modo in cui il principio democratico ha e deve trovare espansione all'interno del sistema costituzionale. Di riflesso, il compito dell'opposizione non può più essere quello di costringere la maggioranza ad accogliere le proprie istanze, modificando ed alterando in maniera più o meno profonda la genuinità del proprio indirizzo politico, ma deve sottoporre il governo e il suo programma ad una critica continua ed efficace, rivolta al corpo elettorale, per convincerlo della bontà delle proprie posizioni e per preconstituire in tal modo le condizioni per realizzarlo nella legislatura successiva conquistando la maggioranza e il governo. Lo schema classico dei rapporti di tipo alternativo e non consociativo tra la maggioranza e le opposizioni, proprio del sistema politico inglese, sembra destinato a trovare applicazione anche in Italia, come logica conseguenza dell'introduzione di un sistema elettorale in larga prevalenza maggioritario ad un solo turno.

Per realizzare tutto ciò occorrono però profondi mutamenti nei comportamenti delle forze politiche e nei meccanismi istituzionali, specialmente all'interno delle camere. Sotto il primo profilo sembra potersi affermare che dopo tanti anni di consociativismo i partiti, se relegati al ruolo dell'opposizione, abbiano delle naturali difficoltà a delineare una strategia politica di tipo alternativo. È

questa una constatazione che in realtà non riguarda soltanto i partiti che in questa legislatura sono all'opposizione, ma anche quelli al governo, che nella legislatura precedente erano, com'è noto, all'opposizione, ma il cui atteggiamento era ugualmente ispirato all'esigenza di impedire alla maggioranza di decidere, anziché a quella di sottoporla ad una critica continua per erodere le basi del suo consenso elettorale. Se volessimo riprendere l'immagine sopra delineata del Seminario come *clinica costituzionale*, dovremmo allora stendere probabilmente sopra un lettino e sottoporre ad analisi proprio l'*opposizione*, perché dopo decenni di inattività più o meno intensa la sua funzione, intesa in senso alternativo secondo l'esperienza britannica, si è atrofizzata e ha bisogno di cure intense per essere rivitalizzata.

Malgrado queste oggettive difficoltà, ritengo tuttavia che la strada segnata è ormai quella di una profonda distinzione dei ruoli tra la maggioranza e l'opposizione, che renda chiara la dialettica politico-costituzionale e i suoi contenuti di fronte ai cittadini, i quali potranno di conseguenza, al momento del voto, esprimere con consapevolezza le proprie decisioni nei confronti dei diversi soggetti politici operanti all'interno del sistema.

Sotto il profilo istituzionale, un mutamento così radicale nei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni non può non passare per una sostanziale modifica delle norme e delle procedure parlamentari. Questa tendenza, che si è già sviluppata nel decennio scorso con modifiche ai regolamenti parlamentari volte a ridurre le potenzialità ostruzionistiche insite nei regolamenti del 1971 e ad ampliare le autonome capacità decisionali della maggioranza, trova ora espressione nell'ampia riforma regolamentare approvata dalla camera nel 1997, che attenua ulteriormente le possibilità di fare ricorso all'ostruzionismo. Questo non deve più tendere, attraverso la farraginosità delle procedure, ad impedire alla maggioranza e al governo ogni decisione che non sia preventivamente contrattata con le minoranze, ma deve riacquistare la sua funzione tradizionale di estrema risorsa dei gruppi di opposizione contro una maggioranza intenzionata a violare la costituzione.

3. Più delicata appare invece la questione relativa agli ambiti decisionali spettanti alla maggioranza: più delicata perché deve innestarsi in una procedura all'interno della quale le opposizioni sono costituzionalmente legittimate ad essere presenti e quindi non possono essere escluse se non si vuole fare decadere in maniera anche intensa la natura democratica dello stesso ordinamento. I due aspetti debbono quindi essere attentamente contemperati, e lo possono in realtà in una graduazione di livelli estremamente ampia che, nell'ambito delle previsioni costituzionali, dipende in definitiva dalla dialettica politica e dai rapporti di forza esistenti tra i due contrapposti schieramenti.

Sotto questo profilo, e limitandosi soltanto a delle considerazioni sommarie su alcuni istituti di diritto parlamentare e costituzionale, occorre rilevare che la nuova disciplina della camera dei deputati relativa alla programmazione dei lavori fa sorgere, almeno sotto il profilo meramente teorico, qualche perplessità. Innanzi tutto, la determinazione del programma e del calendario non è affidata alla sola maggioranza, essendo richiesto nella conferenza dei presidenti il consenso dei presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ai tre quarti dei componenti della camera. La norma tiene evidentemente conto della natura bipolare del sistema partitico e richiede di conseguenza il consenso dei due schieramenti più forti, associando quindi alla maggioranza anche la coalizione dei partiti di opposizione. Ma questa apparente limitazione del potere decisionale dello schieramento di maggioranza viene subito recuperata dalla norma che attribuisce al presidente dell'assemblea, nell'eventualità in cui questo accordo non fosse raggiunto, il compito di definire i contenuti della programmazione e del successivo calendario tenendo conto delle proposte del governo e dei gruppi parlamentari; ed è del tutto evidente che attraverso la decisione del presidente emergerà la volontà politica, in ordine agli argomenti da sottoporre alla deliberazione dell'assemblea, del raccordo governo-maggioranza parlamentare.

Se la programmazione dei lavori è in definitiva affidata alla maggioranza, questo potere è temperato dalla considerazione che ai gruppi di opposizione debbono essere riservati congrui spazi per le proprie proposte: un quinto degli argomenti da trattare ovvero un quinto del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'assemblea nel periodo preso in considerazione.

Le disposizioni indicate delineano un sostanziale equilibrio tra i due schieramenti contrapposti, perché da un lato fanno salvo il potere della maggioranza di pervenire comunque ad una decisione autonoma, sia pure con l'intermediazione del presidente, mentre dall'altro attribuiscono ai partiti di opposizione (questa volta a tutti e non soltanto alla coalizione di minoranza più forte) spazi sufficienti per fare emergere nella programmazione e nel calendario i temi ai quali attribuiscono maggiore rilevanza politica.

Non può essere trascurata, tuttavia, l'esistenza di un pericolo che può minacciare ed alterare questo equilibrio. La programmazione comporta infatti in sé anche il c.d. contingentamento dei tempi, che implica la rigorosa predeterminazione delle sedute e dei tempi da dedicare all'esame di ogni argomento. Ciascuno comprende l'importanza politica e istituzionale di questo meccanismo, ed infatti il regolamento stabilisce espressamente che devono essere garantiti "tempi congrui" per l'esame di ogni argomento, al fine evidente di consentire, in particolar modo alle opposizioni, l'esercizio del loro diritto-dovere di criticare le proposte del governo e della sua maggioranza. Questa previsione iniziale è però subito limitata, in modo potenzialmente anche cospicuo, perché è relativizzata e subor-

dinata non soltanto alla “complessità degli argomenti”, ma anche al “tempo disponibile”; e poiché il calendario si sviluppa in un periodo abbastanza breve (tre settimane) ed in esso può essere inserito un numero relativamente ampio di argomenti anche complessi, è facile prevedere che forse non di rado il tempo in concreto riservato alle opposizioni per l’esame delle proposte della maggioranza sarà molto ridotto (quello minimo assegnato ad ogni gruppo è infatti di trenta minuti per la discussione generale, e può ridursi addirittura a pochi secondi per i deputati che abbiano presentato degli emendamenti) e tale da trasformare in una mera apparenza formale il loro diritto/dovere di intervenire sul merito delle varie proposte. Occorre evitare, in definitiva, che il principio maggioritario si risolvesse nella pura e semplice affermazione del potere della maggioranza di decidere subito e comunque, senza un adeguato approfondimento e valutazione critica da parte delle forze che ad essa si oppongono, perché in tal modo si comprimerebbe indebitamente la loro sfera di azione e le esigenze costituzionali ad esse sottostanti. La presenza delle minoranze in parlamento, costituzionalmente garantita, non può essere trasformata in un fatto materiale privo di una qualsiasi rilevanza nel funzionamento del sistema politico.

4. Sempre restando nell’ambito della programmazione, ulteriori perplessità nascono dalla norma che destina “non più della metà del tempo complessivamente disponibile” nel calendario alle leggi di conversione dei decreti-legge. Pur nella formulazione apparentemente limitatrice, in realtà la norma riconosce a questa potestà normativa del governo un ambito di espansione molto ampio e a nostro avviso ancora incompatibile con gli stretti confini nei quali l’art. 77 Cost. aveva voluto mantenerla.

Prima di commentare questa disposizione è tuttavia opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale. Si deve innanzi tutto rilevare che il ricorso sempre più massiccio del governo alla decretazione d’urgenza è stato giustificato, a livello tanto politico quanto dottrinario, con la farraginosità del procedimento legislativo, che rendeva anche molto difficile al governo e alla sua maggioranza parlamentare pervenire ad una approvazione anche relativamente sollecita delle misure normative di attuazione del proprio indirizzo politico. I partiti di opposizione (o almeno il più forte di essi) a loro volta favorivano e stimolavano le forze avversarie all’uso della decretazione d’urgenza, perché il procedimento legislativo era appositamente articolato in modo tale da non consentire senza il loro consenso l’approvazione della legge di conversione entro il termine costituzionale. Il limite dei sessanti giorni risultava quindi praticamente insormontabile per il governo, a meno che non accettasse, in una contrattazione con le opposizioni, di alterare in modo più o meno intenso l’indirizzo politico sottostante alle scelte legislative da lui proposte alle camere: atteg-

giamento, a dire il vero, del tutto normale in un periodo di consociativismo dilagante.

In questo contesto, la prassi sistematica della reiterazione dei decreti-legge da parte del governo, una volta trascorso inutilmente il termine per la conversione in legge, si risolveva in una ulteriore violazione della norma costituzionale, che a sua volta incentivava il ricorso improprio a questo strumento normativo.

La prima esigenza è venuta meno. La maggioranza, infatti, ha adesso a sua disposizione gli strumenti regolamentari sufficienti per pervenire rapidamente alla conclusione dell'*iter* legislativo, a cominciare dalla programmazione dei lavori e dal contingentamento dei tempi di discussione. Il decreto-legge, pertanto, deve essere riportato ai suoi stretti ambiti costituzionali: ai casi, cioè, di necessità e di urgenza che ne fanno, secondo il disegno originario dell'assemblea costituente, uno strumento del tutto eccezionale. Esso, infatti, altera l'ordine costituzionalmente stabilito delle fonti normative e lede in particolare non tanto la sfera di competenza legislativa della maggioranza (data la sostanziale unità esistente, attraverso i partiti, tra la maggioranza parlamentare e il governo), quanto il diritto costituzionale dell'opposizione di essere presente nel procedimento di approvazione di norme primarie. In questa materia ogni alterazione a favore del governo e della maggioranza della sfera di attribuzioni costituzionalmente riconosciuta alle opposizioni non può essere accettata.

Un primo rimedio a questa situazione è stato finalmente posto dalla corte costituzionale con la nota sentenza che ha considerato illegittima la prassi della reiterazione dei decreti-legge. Dopo questa sentenza, l'abuso del governo forse non è cessato del tutto, ma si è certamente ridimensionato. Alla potestà regolamentare delle camere spettava quindi il compito di ridisciplinare la procedura di conversione dei decreti-legge in modo da non attribuire al governo alcun indebito vantaggio che lo spingesse ad incentivare il ricorso a questo strumento ai danni della normale procedura legislativa.

L'art. 154 del Regolamento della Camera, a dire il vero, attua questa esigenza stabilendo che le norme relative al contingentamento dei tempi non si applicano ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Non si può tuttavia trascurare che questa è una "disposizione transitoria", destinata a trovare applicazione per sua stessa natura per un periodo di tempo limitato e per giunta non espressamente definito. L'eventuale applicazione in un prossimo futuro anche alle leggi di conversione dei decreti-legge del contingentamento dei tempi costituisce quindi una potenziale minaccia sospesa sul capo dell'opposizione.

In secondo luogo, la norma citata riserva all'esame dei disegni di legge di conversione un tempo massimo non superiore al cinquanta per cento di quello complessivamente stabilito per il calendario: tempo certamente eccessivo, tenuto conto che l'attività parlamentare "complessiva" non si risolve soltanto nello

svolgimento di quella legislativa, ad essa aggiungendosi quelle di indirizzo politico e di controllo. In tal modo lo spazio potenzialmente destinato all'esame di questi disegni di legge può superare anche di molto il cinquanta per cento dell'attività *legislativa* complessiva della camera. Ma in tal modo si privilegia indebitamente la decretazione d'urgenza rispetto all'iniziativa legislativa parlamentare, stimolando al contempo il governo ad utilizzare questo strumento per la normale attuazione del suo indirizzo politico.

5. Altri elementi di riflessione in ordine ai rapporti tra la maggioranza e le opposizioni scaturiscono dalla delegazione legislativa. La costituzione l'ammette, ma la subordina a requisiti ben precisi, tra i quali in modo particolare la preventiva determinazione dei "principi e criteri direttivi" e, a questi logicamente collegati, degli "oggetti definiti". Questi limiti non dovrebbero essere disponibili, non solo perché sono cristallizzati in una norma costituzionale, ma altresì perché sono stabiliti nell'interesse delle opposizioni e non dei partiti di maggioranza. Questi ultimi hanno naturalmente tutto l'interesse a trasferire al governo al limite tutte le competenze parlamentari per essere liberi di decidere al suo interno senza i condizionamenti derivanti dalla presenza delle opposizioni. Ma la funzione legislativa è costituzionalmente attribuita alle camere e non al governo perché deve essere esercitata alla presenza di tutte le forze politiche rappresentative della società, indipendentemente dalla posizione da loro assunta nei confronti dell'esecutivo; e la delegazione legislativa è ammessa soltanto alla condizione che i principi e i criteri direttivi degli oggetti delegati siano preventivamente stabiliti dalle camere attraverso la necessaria dialettica tra la maggioranza e le opposizioni, riservando al governo soltanto un potere di attuazione delle direttive così pre-stabilite.

I limiti della delegazione legislativa, pertanto, anche se formalmente si collocano nell'ambito dei rapporti tra il parlamento e il governo, in realtà rinvengono il proprio fondamento costituzionale nei rapporti tra la maggioranza e le opposizioni e nelle evidenti esigenze di tutela prevalenti di queste ultime nei confronti della prima. Questa considerazione non è affatto marginale sotto il profilo della interpretazione dell'istituto e della sua disciplina. Se infatti si colloca la delegazione legislativa soltanto nell'ambito dei rapporti tra le camere e il governo, specialmente se in un sistema ispirato alle esigenze del consociativismo, la rilevanza del limite rappresentato dalla predeterminazione dei principi e criteri direttivi e degli oggetti definiti si attenua, almeno sotto il profilo politico. Se quei limiti sono stabiliti per definire i rapporti tra il governo e le camere, considerate nella loro unitarietà formale, si può pensare che questi potrebbero essere liberamente articolati dagli stessi organi nelle due opposte direzioni di una specificazione minuziosa e stringente oppure di una predeterminazione così generica da diventare

in pratica insussistente. Se in definitiva gli organi rappresentativi spontaneamente acconsentono ad una compressione della propria sfera di competenza oltre i limiti fissati, vengono meno i motivi, sotto il profilo politico anche se non sotto quello meramente formale, per vanificare i contenuti del loro accordo; e alla stessa conclusione potrebbe pervenirsi anche ritenendo che i limiti costituzionali siano stati posti a tutela delle minoranze politiche, perché in un contesto di tipo consociativo la delibera finale delle due camere ricomprende in sé il consenso della maggioranza parlamentare e del suo governo, nonché almeno quello dei più forti partiti di opposizione.

Appare evidente come questa sia una lettura più politica che giuridica dell'art. 76 Cost., ma su di essa sembra essersi attestata la corte costituzionale nella sua ormai consolidata giurisprudenza, che finisce oggettivamente con l'appiattirsi sulle singole decisioni parlamentari, ratificandone il contenuto, anche quando del tutto evanescente appare la definizione degli oggetti delegati e praticamente assenti i principi e i criteri direttivi. Questa interpretazione del giudice di costituzionalità delle leggi risulta oggi del tutto inadeguata alle caratteristiche del sistema costituzionale, così come si sta evolvendo sulla base della nuova legge elettorale maggioritaria, e ai mutati rapporti tra la maggioranza e le opposizioni; e si risolve tra l'altro nell'annullamento di un limite cui l'assemblea costituente ha voluto attribuire una tale rilevanza da usare per ben due volte nel medesimo contesto – con un evidente fine rafforzativo, unico in tutta la costituzione – due parole differenti (principi e criteri) che, in quanto sinonime, esprimono il medesimo contenuto normativo.

Questa interpretazione diventa però anche politicamente insostenibile a mano a mano che i regolamenti parlamentari rafforzano il potere decisionale della maggioranza governativa, e questa tende ad utilizzare in maniera sempre più intensa l'istituto della delegazione legislativa quale strumento di attuazione dell'indirizzo politico del governo – come conferma la non isolata posizione della questione di fiducia sulla legge di delegazione –, con l'intento palese di spostare il relativo potere di decisione da una struttura in cui sono presenti tutti i partiti, ad un'altra (quella governativa) che è invece composta dalla sola maggioranza parlamentare.

Tutto ciò, come appare evidente, altera profondamente il sistema costituzionale delle fonti ed incide nello stesso tempo sui rapporti tra la maggioranza e le opposizioni comprimendo indebitamente gli spazi all'interno dei quali queste ultime sono costituzionalmente tenute a svolgere la loro funzione.

6. Un'ultima considerazione riguarda infine il presidente dell'assemblea. È a tutti nota la prassi, instauratasi per alcune legislature prima della approvazione delle nuove leggi elettorali, in base alla quale la presidenza del senato era affida-

ta ad un partito della maggioranza e quella della camera al più forte partito di opposizione. Al di là delle motivazioni politiche sottostanti a queste decisioni, è indubbio che sotto il profilo istituzionale tali comportamenti si innestavano positivamente nella tendenza, le cui origini sono ormai molto lontane nel tempo, alla assunzione da parte dei presidenti di assemblea di una funzione imparziale e di garanzia, distaccata dagli interessi della maggioranza e del governo.

Nelle due ultime legislature questa prassi è stata bruscamente interrotta, perché entrambe le presidenze sono state assunte da esponenti dello schieramento maggioritario. Le conseguenze che ne scaturiscono appaiono potenzialmente negative per la funzionalità e il corretto svolgimento dell'attività parlamentare e del sistema costituzionale nel suo complesso. Non si può infatti dimenticare, a questo proposito, che proprio la suddivisione delle due presidenze di assemblea tra i partiti più forti dei contrapposti schieramenti aveva giustificato e favorito l'attribuzione ad esse di rilevanti poteri di nomina, come ad esempio quello relativo al consiglio di amministrazione della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo. Questa attribuzione era formalmente giustificata dall'esercizio imparziale dei poteri spettanti ai presidenti; ma la loro diversa estrazione politica costituiva un'ulteriore garanzia nei confronti del rischio di designazioni di parte, così contribuendo ad assicurarne anche di fatto la neutralità delle funzioni.

Dalla prassi formatasi in queste due ultime legislature, che ha ricondotto i presidenti di tutte e due le assemblee allo schieramento di maggioranza, scaturisce innanzi tutto l'opportunità di restituire quei poteri di nomina alla compagine ministeriale. La rilevanza politica e partitica del loro esercizio, così come la conseguente assunzione di responsabilità del soggetto agente nei confronti del corpo elettorale, deve essere chiara, e non può pertanto essere attenuata e nascosta, come inevitabilmente accadrebbe, dall'imparzialità della funzione propria dei presidenti delle assemblee, che nella specie potrebbero non essere più in condizione di assicurare.

In secondo luogo, non si può nascondere che l'estrazione diretta di entrambi i presidenti dai partiti dello schieramento maggioritario potrebbe incidere negativamente sullo stesso uso imparziale dei poteri, specialmente quello di interpretare e applicare il regolamento. La neutralità della loro funzione rappresenta infatti un valore essenziale dell'ordinamento parlamentare e di quello costituzionale nel suo complesso, e non può essere attenuato o addirittura distrutto. La radicalizzazione della dialettica politica conseguente alla introduzione di una legge elettorale maggioritaria, aggravata dalla formazione di maggioranze che si reggono su pochi voti di differenza, potrebbe spingere i presidenti delle assemblee a favorire la maggioranza e il governo.

Superata questa fase di forte contrapposizione politica, è lecito sperare che una valutazione più attenta e serena da parte delle diverse forze politiche dei pro-

blemi ricollegantesi alla scelta dei presidenti delle due assemblee porti ad un recupero della prassi precedente.

PAOLO CARETTI: Ringrazio il collega Mannino per il suo intervento, ricco di spunti problematici e do la parola per gli ultimi due interventi al Dott. Francesco Posteraro, consigliere capo ufficio della Giunta per il Regolamento, e al Dott. Alessandro Palanza, Capo servizio dell'Ufficio Studi della Camera.

FRANCESCO POSTERARO

Il dibattito è stato ricco di spunti molto interessanti: spero, nel corso di questo mio breve intervento, di riuscire a riprenderne alcuni. Vorrei muovere innanzi tutto da una osservazione del prof. De Cesare, che mi induce a prospettare – ed a prospettarvi – un quesito: la riforma regolamentare approvata lo scorso anno dalla Camera segna un momento di continuità o un momento di discontinuità rispetto al Regolamento del 1971 ed alla evoluzione che questo testo ha subito negli anni trascorsi?

Per rispondere a questo interrogativo ritengo occorra partire da una sia pur rapida ricognizione dei problemi dai quali la riforma regolamentare ha preso le mosse e degli obiettivi che la riforma medesima ha inteso perseguire.

Come ha esattamente rilevato poc' anzi il prof. Mannino, il principale problema che caratterizza le procedure parlamentari, in questa fase di sviluppo della nostra democrazia, è costituito dal verificato squilibrio tra rappresentanza e decisione: il nostro Parlamento, in effetti, è stato pensato e costruito soprattutto per rappresentare piuttosto che per decidere. Accanto a questo squilibrio di fondo, è inoltre emerso, soprattutto nei tempi più recenti, un funzionamento delle Camere che non esiterei a definire patologico, in quanto ha determinato sovente un vero e proprio svuotamento della dialettica parlamentare. Mi riferisco al "corto circuito" determinato dal ricorso generalizzato, da parte di tutti gli attori del confronto parlamentare, a comportamenti estremi, quali l'ostruzionismo indiscriminato, da parte delle opposizioni, e la troppo frequente posizione della questione di fiducia, da parte del Governo. Il risultato di questi comportamenti è stato – come si diceva – quello di svuotare di contenuto il confronto parlamentare, valorizzandone soprattutto gli aspetti rituali, come la moltiplicazione del numero delle votazioni e la dilatazione delle fasi meramente oratorie.

Vi è poi – sotto altro profilo – la questione gravissima ed a tutti nota della crisi della legislazione, sempre più caratterizzata da interventi disorganici e fram-

mentari che si sovrappongono fra loro fino a vanificare quasi del tutto la certezza del diritto.

In presenza della situazione che ho cercato sommariamente di descrivere, la riforma del regolamento si è quindi proposta l'obiettivo di restaurare, innanzi tutto, un più equilibrato rapporto tra la tutela della funzione rappresentativa della Camera e l'esigenza di assicurare nel contempo la capacità decisionale dell'Istituzione. La riforma regolamentare ha inteso inoltre ristabilire condizioni di normale funzionamento della Camera, facendo sì che la dialettica parlamentare si incentri soprattutto sul contenuto sostanziale delle decisioni da assumere. In tal modo, la riforma si propone altresì di contribuire al miglioramento della qualità delle decisioni, il che significa – per quanto attiene alla funzione legislativa – contribuire al miglioramento della qualità delle leggi.

Se questi sono i dati sui quali bisogna riflettere, ritengo debba concludersi che nella riforma del regolamento risultano sicuramente prevalenti gli elementi di discontinuità rispetto al passato. La valorizzazione della capacità decisionale segna infatti una decisa inversione di tendenza rispetto ad un modello procedurale di stampo prevalentemente consociativo. A sua volta, anche la scelta di dare priorità al tema della qualità della produzione legislativa presenta evidenti profili di novità. In passato, infatti, si tendeva a ritenere che le procedure potessero influire al riguardo solo indirettamente, ossia nella misura in cui una razionalizzazione organizzativa permette di migliorare il rendimento complessivo dell'Istituzione parlamentare. Come ho già detto, la riforma regolamentare ha invece l'obiettivo, che mi auguro non si riveli troppo ambizioso, di incidere direttamente a questo proposito, ponendo in essere le condizioni per un significativo passo in avanti in direzione del riordinamento e della semplificazione legislativa.

Lo strumento impiegato a questo fine è rappresentato dalle incisive modificazioni apportate alla disciplina dell'istruttoria legislativa. Il collega Palanza si soffermerà tra poco più diffusamente sui profili di carattere generale di tale nuova disciplina, tra i quali spiccano la canonizzazione dei principali aspetti che debbono essere presi in considerazione nel corso dell'istruttoria, la fissazione dell'obbligo per le Commissioni di introdurre nel testo norme per il coordinamento con la normativa vigente e la forte responsabilizzazione del Governo per quanto attiene al dovere di fornire tempestivamente le informazioni e i dati che ad esso vengono richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. Io parlerò, invece, di un profilo più specifico, ossia del nuovo organismo cui la riforma regolamentare appositamente assegna il compito di pronunciarsi sulla qualità dei testi legislativi all'esame delle Commissioni.

L'istituzione di un organo quale il Comitato per la legislazione presenta caratteri di assoluta novità, che non hanno davvero bisogno di essere sottolineati: è soprattutto ad esso che mi riferivo parlando di strumenti e procedure intesi ad in-

fluire direttamente sulla qualità della produzione legislativa. Un quesito posto nel corso del dibattito ha ventilato l'ipotesi che, attesa la natura delle funzioni assegnate a tale organo, sarebbe forse risultato più congruo conferire ad esso il carattere di organo meramente tecnico, e non già politico. Dissento fortemente da tale impostazione, per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, infatti, la crisi della legislazione non può essere riduttivamente interpretata come un problema tecnico, di mero *drafting*; essa è, all'opposto, un problema eminentemente politico, legato – per ragioni che non è possibile esaminare nell'ambito di questo breve intervento – al complessivo funzionamento del sistema politico-istituzionale. Occorre poi secondariamente considerare che un organo composto da tecnici non avrebbe in alcun modo l'autorevolezza necessaria per inserirsi efficacemente nel procedimento legislativo parlamentare.

Il Comitato, dunque, non poteva che essere un organo politico. Si tratta, però, di un organo politico nel quale assumono preminente rilievo i profili di carattere istituzionale rispetto a quelli di carattere per così dire partitico. Nell'ambito di una riforma che, sia pure a Costituzione invariata, si muove nell'ottica di una progressiva affermazione dei principi del maggioritario, l'istituzione del Comitato risponde alla necessità di individuare sedi nelle quali si affrontano, con approccio *bipartisan*, temi che esulano del tutto dagli interessi di parte e che debbono pertanto restare sottratti alla logica del confronto tra maggioranza e opposizione. Deriva da ciò la composizione "anomala" del Comitato, del quale fanno parte in pari numero esponenti della maggioranza e rappresentanti delle opposizioni.

Si è ritenuto, da parte di qualcuno, che questa particolare composizione possa costituire un motivo di paralisi del Comitato, votato all'inazione dalla infruttuosa contrapposizione di due schieramenti di uguale consistenza. Io credo, all'opposto, che l'inesistenza di una maggioranza preconstituita possa rivelarsi, per il Comitato, una vera e propria risorsa, in quanto obbliga i suoi componenti a mettere da parte posizioni preconcepite, di schieramento ed a privilegiare, invece, valutazioni di taglio prevalentemente istituzionale. L'esperienza di questo primissimo scorcio d'attività, per quanto assai breve e dunque poco significativa, sembra mostrare che le cose stanno andando in questa direzione; è chiaro, comunque, che un serio bilancio potrà essere fatto solo in un momento più avanzato.

Soltanto in una fase successiva potrà risponderci anche all'ulteriore quesito, formulato nel corso del dibattito, relativo alla capacità del Comitato di riuscire effettivamente ad incidere in maniera positiva sulla qualità della nostra legislazione. Non è dubbio che risultati concreti in questo senso potranno essere raggiunti non già attraverso la sola azione del Comitato, bensì in virtù di un'azione sinergica che coinvolga, senza eccezioni, tutti gli attori del procedimento legislativo. In questo quadro, il Comitato può fungere da volano, stimolando e richia-

mando l'attenzione degli organi parlamentari e del Governo sul tema che forma oggetto della "missione" affidatagli dal regolamento. Vorrei precisare a questo riguardo, e con specifico riferimento ad opinioni emerse nel dibattito svoltosi, che non rientra nei compiti del Comitato – e più in generale in quelli degli organi parlamentari – lo svolgimento di analisi di fattibilità della legislazione *in fieri*. Questo compito appartiene, invece, al Governo, che dovrà ovviamente dotarsi degli strumenti idonei a corrispondere alle nuove disposizioni recate dal regolamento della Camera in tema di richieste di dati, informazioni e relazioni tecniche; al Parlamento compete piuttosto verificare la congruità dei risultati delle analisi effettuate dall'Esecutivo, sulla base degli elementi da quest'ultimo forniti.

Un'ultima breve notazione vorrei infine svolgere a proposito di un altro argomento trattato nel corso del dibattito, e cioè quello dell'assenteismo parlamentare. Segnalo, al riguardo, la nuova disposizione dell'art. 48-*bis*, anch'essa introdotta nel Regolamento della Camera con la recente riforma. Tale norma reca, al comma 1, la proclamazione del principio che è dovere dei deputati partecipare ai lavori parlamentari; principio che non appare privo di portata innovativa, ove si consideri che esso capovolge la tradizionale impostazione, retaggio del liberalismo ottocentesco, in virtù della quale la piena e assoluta libertà che caratterizza l'esercizio del mandato parlamentare comporta anche la facoltà di non esercitarlo, e quindi di disertare le sedute. Inoltre, i successivi commi dello stesso art. 48-*bis* prevedono che l'Ufficio di presidenza della Camera stabilisca i criteri per la rilevazione delle presenze e le sanzioni per le assenze: si tratta quindi, adesso, di individuare le modalità idonee a rendere effettivo il principio proclamato nel comma 1.

Vorrei comunque far presente l'esigenza di affrontare questo tema evitando il rischio di incorrere in atteggiamenti qualunquistici, talora diffusi anche dai mezzi di comunicazione di massa. L'immagine televisiva dell'Aula semivuota può in effetti risultare ingannevole, quando, ad esempio, si riferisca a dibattiti che hanno ad oggetto interrogazioni o interpellanze, svolti mentre sono contemporaneamente riunite le Commissioni permanenti, le Giunte e magari anche qualche Commissione bicamerale. Si deve considerare, inoltre, che la mancanza del numero legale è spesso frutto di una consapevole scelta politica delle opposizioni: scelta che si potrà anche ritenere criticabile, specie se adottata con eccessiva frequenza, ma che certo non si può assumere come sintomo di disinteresse per i lavori parlamentari. Ritengo quindi, conclusivamente, che il tanto deprecato assenteismo parlamentare sia in parte un problema che occorre affrontare e risolvere in modo adeguato, ma in parte anche un mito, che deve essere in quanto tale ridimensionato e ridotto ai suoi termini effettivi.

PAOLO CARETTI: Ha ora la parola il Dott. Palanza.

ALESSANDRO PALANZA

Sono d'accordo nel definire la riforma del Regolamento della Camera come ricerca di una migliore strumentazione e di una migliore attrezzatura per consentire al Parlamento di funzionare. Vi sono elementi che possono rientrare nell'idea di un semplice aggiornamento, ma vi sono ragioni forse prevalenti per parlare di discontinuità e di cambiamento. L'intervento del prof. Mannino ci ha già dipinto uno scenario che dimostra come la discontinuità sia nelle cose. Problemi simili a quelli del passato si sono posti in un contesto completamente nuovo perché il sistema politico funziona diversamente, mentre si sono presentati per la prima volta problemi interamente nuovi. Per esempio, per la prima volta dopo molto tempo, si è creato un vasto consenso politico, non su una ipotesi o su una proposta o su un procedimento di riforma (come per la bicamerale), ma su una riforma vera, quella del Regolamento parlamentare, con riferimento ad aspetti cruciali di funzionamento della forma di governo come il procedimento legislativo. Questo è un elemento di assoluta novità nello scenario attuale rispetto alla precedente legislatura e anche alla prima parte di quella in corso. L'accordo fra le grandi forze sulle regole del funzionamento del sistema rappresenta, insomma, lo scongelamento definitivo di una politica istituzionale sulle regole del gioco, che non può confondersi, neppure in un sistema maggioritario, come diceva bene il prof. Mannino, con l'area propriamente politica del conflitto tra maggioranza e opposizione. Anzi, tanto più questo conflitto è forte e sostanziale, tanto più è necessaria una cornice istituzionale di regole da tutti accettate a sorreggerlo. La svolta più importante di questa legislatura concerne la normalizzazione dei rapporti maggioranza e opposizione. La riapertura del dialogo fra le forze politiche, fra tutte le forze politiche, sulle regole è stata imposta da una comune consapevolezza della sua necessità ed è avvenuta sul vivo, sul concreto dei problemi immediati di funzionamento del Parlamento. Sono a tutti ben noti gli eccessi intorno ai quali si è costruita la storia recente del processo legislativo. È una storia fatta di diversi capitoli, in cui si passa da un eccesso all'altro! In passato si è ecceduto con le leggi approvate dalle commissioni in sede legislativa. Più di recente non soltanto si è ecceduto con i decreti legge e la reiterazione dei decreti legge. Si è ecceduto con i provvedimenti collegati alla legge finanziaria, si è ecceduto con la legge comunitaria, si è ecceduto con le grandi deleghe e con quelle norme di delegificazione che danno luogo ad una disordinata pioggia di atti normativi di diverso ordine e livello. In Parlamento abbiamo vissuto la condizione che i miei colleghi sintetizzavano come *situazione patologica* del processo legislativo. Si è costantemente determinato un uso eccessivo di strumenti procedurali da parte del Governo, da parte della maggioranza, da parte delle opposizioni. Ciascuno

agisce per le proprie ragioni e legittime finalità, ma al tempo stesso provoca un elevato logoramento dell'Istituzione parlamentare e delle sue procedure, e cioè proprio degli stessi strumenti di cui tutti hanno bisogno per svolgere il proprio ruolo politico in modo visibile e trasparente. Per di più, date le circostanze, la visibilità e la trasparenza proprie della istituzione parlamentare divengono un *handicap* di immagine per la istituzione stessa e per le stesse parti politiche. Non solo dinanzi all'opinione pubblica qualificata, ma anche agli occhi del pubblico più in generale, e perciò degli elettori.

Infine questo modo di lavorare, così dannoso per ogni parte politica, è anche quello che costa la maggiore fatica e il più grande spreco di tempo e risorse istituzionali. La riforma tenta un intervento a cuore aperto, mentre la macchina funziona, per ripristinare un modo più normale di funzionare del Parlamento. La esigenza trainante è quella dei problemi di funzionamento immediato, ma una volta che la macchina riformatrice si mette in moto, pesano altrettanto le esigenze di adeguamento al sistema tendenzialmente maggioritario nel quale tutti i soggetti parlamentari in campo si stanno progressivamente ridefinendo. Si dice che il sistema maggioritario non si è realizzato. Non credo però che si debba considerare il nostro sistema maggioritario alla stregua del modello di sistema maggioritario prevalente in altri paesi. Penso invece che dobbiamo prendere atto di come funzionano le cose nel nostro Paese e non sottovalutare il grande cambiamento che c'è stato: ci sono due grandi coalizioni che competono per il governo. Le regole di funzionamento sono ancora incerte e molti aspetti transitori sono in via di mutamento. In questo quadro, la riforma regolamentare è uno degli elementi più solidi del nuovo quadro che si va definendo, anche se in materia di procedure parlamentari è solo un primo passo. Non penso si tratti di una riforma anticipatrice, la considero invece una riforma abbastanza tempestiva e pragmatica sui temi che erano già maturati. Sono stati toccati solo quei punti critici su cui si è verificata la possibilità di un accordo nella convenienza di tutte le parti. Questa è la chiave empirica, che ha selezionato temi e soluzioni. Sul punto del confronto con altri paesi europei in tema di rapporto Parlamento-Governo, la mia interpretazione è che con questa riforma il nostro Paese stia marciando nella stessa direzione di altri Paesi europei. Le procedure parlamentari, sia in tema di programmazione sia in tema di istruttoria legislativa, sono infatti rivolte a promuovere un ruolo attivo del Governo conforme ai compiti che gli spettano in una democrazia parlamentare e a far valere la sua specifica responsabilità. Vengono perciò rafforzati i suoi compiti di guida e di impulso e al tempo stesso la corrispondente responsabilità di dar conto al Parlamento, di spiegare e dimostrare i presupposti delle politiche proposte al Parlamento, di darne dimostrazione e spiegazione. Nella programmazione dei lavori si attribuisce al Governo il diritto di imprimere un impulso primario, ma anche gli si attribuisce il dovere di dare un

quadro compatibile e realistico e di dare la necessaria e non indolore indicazione di priorità. In materia di istruttoria legislativa, le norme tendono a prefigurare un diritto politico del Parlamento, di sue singole componenti ed in particolare delle minoranze, a tutta la informazione che il Governo deve fornire in relazione alle proposte da lui stesso avanzate o comunque in via di approvazione.

Rispetto a pochi anni fa, il Governo è divenuto il principale elaboratore dei testi legislativi, che prima erano interamente scritti o riscritti nelle commissioni parlamentari. Al di fuori dei temi di riforma istituzionale o di quelli concenenti diritti civili o aspetti etici, il Governo è divenuto il principale legislatore in Italia, come in altri paesi europei. Ciò significa che, anche nella fase di esame dei disegni di legge, il compito del Parlamento è quello di verificare il testo del Governo, introducendo correzioni molto minori che in passato. In questa nuova situazione si spiega uno dei principali elementi di novità di questa riforma: aver introdotto, nell'ambito del processo legislativo, meccanismi di controllo sull'effettivo svolgimento da parte del Governo, dei compiti di istruttoria legislativa. Così la funzione legislativa si intreccia organicamente con quella di controllo. La riforma tenta infatti di realizzare uno spostamento dell'intervento parlamentare dal voto degli emendamenti – che sono particelle di testo – ad una valutazione più globale dei testi legislativi. Si mettono le basi per un nuovo tipo di atteggiamento parlamentare di tipo ispettivo verso il Governo, che è il portatore dell'indirizzo politico legislativo e che deve dar conto di ciò che propone e del perché: nel momento in cui chiama il Parlamento a pronunciarsi sulle sue proposte, deve fornirgli anche gli elementi di valutazione e di controllo sugli aspetti di coerenza e di compatibilità e sulle ragioni tecniche che li dimostrano in modo politicamente verificabile.

Vi è dunque un rafforzamento procedurale di comportamenti propri del Governo nei sistemi parlamentari portati a modello, in cui il Governo deve sempre dimostrare al Parlamento di sapere cosa fa e dove vuole andare, dando anche prova di aver predisposto strumenti sufficienti per governare come si deve. Questo significa consentire all'opposizione di fare il suo mestiere sulla sostanza delle questioni, mentre il Governo deve reggere ad un effettivo confronto critico con le medesime opposizioni. Sappiamo che in Inghilterra il Governo prima di presentare i disegni di legge presenta libri verdi e libri bianchi e si sottopone ad uno scrutinio parlamentare molto serrato. Le nuove norme del Regolamento della Camera sull'istruttoria legislativa sono dirette a realizzare con altri metodi lo stesso risultato di portare la dialettica parlamentare a giocare sul terreno concreto e solido dei dati e di realizzare un confronto effettivo tra le parti politiche sui punti cruciali delle politiche legislative.

La riforma tende a rafforzare e qualificare maggiormente il ruolo proprio di tutti i soggetti parlamentari: gruppi di maggioranza, di opposizione, Governo. I rapporti Parlamento e Governo sono caratterizzati da un maggiore stimolo reci-

proco a tener conto di aspetti qualitativi, di coerenza e di efficacia. La introduzione del Comitato per la legislazione esemplifica questa finalità. Anche questo organo è principalmente un fattore di stimolo per le Commissioni e per il Governo a tener conto degli aspetti di qualità della legislazione. Ciò significa che un impulso in questa direzione non può venire mai meno grazie alla presenza di un organo che si identifica con questa funzione e non ha altre ragioni di essere.

In tema di miglioramento della qualità delle decisioni e del lavoro parlamentare, la riforma regolamentare punta a incoraggiare comportamenti, che avranno bisogno di un certo tempo per radicarsi. Tutte le procedure che creano nuove facoltà richiedono tempi lunghi. Dopo la riforma del 1971, i nuovi strumenti introdotti nelle attività di indirizzo controllo e informazione cominciarono ad essere usati molti anni dopo. Vi sono dunque aspetti della nuova riforma che devono considerarsi destinati ad una lenta attuazione. Le nuove norme puntano sostanzialmente a valorizzare la dialettica tra Parlamento e Governo, fra organi parlamentari e fra le parti politiche.

Altri aspetti della riforma, sono invece caratterizzati da un funzionamento immediato: il potenziamento della programmazione, il contingentamento, la definizione dei rapporti tra Commissioni e Assemblea nel quadro del programma trimestrale, i limiti quantitativi sul numero degli emendamenti ecc.

Per quanto riguarda i diritti delle opposizioni, su cui si è soffermato in particolare il prof. Mannino, vorrei sottolineare l'importanza pratica della introduzione del limite del tempo minimo nel procedimento legislativo. Viene fissato un tempo minimo garantito per l'approfondimento del lavoro preparatorio delle Commissioni. Inoltre si precisa nella programmazione dei lavori che il procedimento legislativo deve avere una durata adeguata alla complessità del provvedimento, una durata che consenta all'opposizione di approfondire la sostanza delle questioni, di sollevare le critiche che ritiene opportune, di dimostrare che il Governo non ha i dati che dovrebbe avere, e avere il tempo di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica del Paese e quindi una durata sufficiente a suscitare questo tipo di reazione. Il ruolo dell'opposizione viene valorizzato in una posizione, che giova alla formazione di un prodotto legislativo più qualificato. Si rovescia la tendenza prevalente fino ad ora in Parlamento che ha giocato quasi sempre nel senso di peggiorare i testi legislativi! Sapete tutti che una procedura consueta di approvazione in caso di ostruzionismo o semiostruzionismo è stata quella dell'accorpamento di articoli nei cosiddetti maxiemendamenti. I maxiemendamenti producono testi legislativi senza articoli e rubriche e sono dotati invece di un numero inverosimile di commi. Il problema dei guasti alla qualità delle leggi, ma anche alla democraticità delle decisioni, che conseguono a procedure sbagliate, è un tema assolutamente centrale. Queste riforme regolamentari avviano un processo di riflessione su un problema immenso, che è quello di un me-

todo di legiferare che sia adeguato alla dimensione che sta assumendo la complessità normativa nella società contemporanea. Emerge una nuova priorità politica accanto a quella di fare nuove leggi, quella di continuare a legiferare, prevedendo contemporaneamente a riordinare, consolidare e semplificare il corpo esistente. Questo è un problema politico e perciò richiede di essere assunto dagli organi politici come una priorità. Una priorità così alta da spostarsi sul piano istituzionale e cioè su quel piano di interessi permanenti che vanno al di là delle maggioranze momentanee, in cui si consolidano criteri, metodi e parametri di giudizio che possano valere per tutte le maggioranze. Tali esigenze corrispondono alle caratteristiche del Comitato della legislazione, alla sua natura politica, alla sua struttura paritetica e alle sue funzioni. Al di là dei controlli puntuali che potrà fare sui singoli progetti di legge, il suo compito principale è quello di essere un presidio collocato nella stessa posizione istituzionale dei Presidenti delle Camere per promuovere comportamenti utili al riordino e alla semplificazione del corpo normativo esistente, mano a mano che si approvano nuove leggi.

Quanto all'altro problema sollevato relativo alla persistenza di un eccesso di decretazione d'urgenza, dopo il divieto di reiterazione e il nuovo tema delle norme di delega "generalì e astratte", il tentativo in atto è quello di rendere più scorrevole il procedimento legislativo ordinario e normale. Su questa strada si deve aprire la questione di regole più incisive sulla decretazione d'urgenza – prevedendo ad esempio l'estensione del contingentamento –, ma soprattutto sulla legislazione delegata e ancora di più su quella delegata e sui pareri parlamentari sugli schemi di decreto.

Quanto al rapporto tra riforme dei regolamenti parlamentari e riforme istituzionali, penso che si tratti di un rapporto, per così dire, di montaggio progressivo. Anche le riforme costituzionali si muovono sul terreno di consolidamento e assestamento di questa democrazia così com'è e come cerca di progettarsi. Mi pare che in tal senso possa essere utile la sperimentazione compiuta sul terreno dei regolamenti parlamentari.

Un'ultima osservazione sul "Question time". Il "Question time" è entrato in questa riforma regolamentare come un aspetto indotto della negoziazione politica con le opposizioni e dunque come argomento in qualche modo laterale rispetto alla tematica principale del procedimento legislativo. Eppure mi sembra che possa concorrere nella medesima direzione, come sottolineavano prima i colleghi Zampetti e Lippolis. Nel Regolamento c'è l'intento di ricostruire una figura di Governo forte, autorevole ed unitaria, capace di unificare l'indirizzo politico. Da questo punto di vista il "Question time" del Presidente del Consiglio in Assemblea può essere un momento molto più importante di quanto si sia inizialmente pensato. Il fatto che il Presidente del Consiglio o il Vicepresidente del Consiglio debbano venire in Assemblea e prendere posizione sulle questioni cruciali, aiuta

a costruire l'immagine di un Governo con una politica generale che attraversa tutti i settori e che implica l'assorbimento nella responsabilità unitaria del Governo delle questioni settoriali con rilevanza generale. È la stessa logica che emerge, in fondo, nell'esigenza di un Governo che sappia fare richieste di programmazione dei lavori parlamentari, non provvedimento per provvedimento, settore per settore, settimana per settimana, ma in modo da articolare, ad esempio, un intero anno di lavoro delle Camere, sapendo porre priorità e tenendo conto dell'effettivo tempo disponibile!

In conclusione, non vedo in atto nessun tentativo di mantenere in vita figure arcaiche come quella della centralità del Parlamento negli anni '70. Mi sembra, invece, che si vada, sia pure con artifici procedurali – che nel nostro Paese, però, si sono dimostrate già utili, come per esempio in materia di procedure di bilancio –, verso la costruzione di un ruolo del Governo che faccia il suo mestiere, che sia capace di unificare le politiche e di verificare le coerenze fra le politiche, fra le leggi, fra le decisioni particolari e il quadro generale.

PAOLO CARETTI: Con questo intervento si conclude il nostro incontro che, come avete visto, ha messo in evidenza tutto lo spessore e le novità della riforma varata dalla Camera e le aspettative che essa ha suscitato. Vedremo tra un anno, quando ci incontreremo ancora, quale sarà stata la resa ottenuta dai nuovi istituti.

Grazie a tutti.