

Osservatorio sulle fonti

RIFORMA DEL REGOLAMENTO DEL SENATO: UN APPROCCIO *BIPARTISAN*, MA ANCORA NON SUFFICIENTEMENTE ORGANICO

di *Nicola Lupo e Giovanna Perniciaro*¹

SOMMARIO: 1. Un nuovo clima, in un quadro ancora incerto - 2. Le norme "antiframmentazione" - 3. Il Governo "in" Parlamento: "corsia preferenziale" e "voto prioritario" - 4. Il divieto di maxi-emendamenti - 5. Le garanzie per le opposizioni - 6. L'iniziativa legislativa popolare - 7. L'introduzione del Comitato per la legislazione anche al Senato - 8. Le novità per le Commissioni - 9. Conclusioni: la necessità di incidere anche sulle procedure regionali e europee; il nodo della "forza" del Governo nella prospettiva della rivitalizzazione del procedimento legislativo ordinario

ABSTRACT: The essay deals with the adaptation of parliamentary rules to recent transformations of the electoral system, particularly analyzing a recent proposal, presented by senators of the two main parties, in order to proceed to an "organic" reform of the Italian Senate's rules of orders. It examines the main mechanisms and structures the proposal aims at modifying: "fast-track" for Executive's bills; maxi-amendments and questions of confidence; the citizens' initiative; the role of the Parliamentary Committees. Considerable attention is paid also to those aspects that are partially or completely neglected by the proposal and that need to be revised: the adaptation of the Italian institutional system to the Treaty of Lisbon; the relationship between the Italian Parliament and the regional Assemblies; and the guarantee of a parliamentary statute for the opposition(s).

¹ Nicola Lupo è professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive nella Luiss Guido Carli di Roma. Giovanna Perniciaro è assegnista di ricerca in Diritto pubblico nel medesimo Ateneo. Il lavoro è frutto della stretta collaborazione tra i due autori. Ad ogni modo, Nicola Lupo è da considerarsi autore dei parr. 1, 2, 3, 4 e 9; Giovanna Perniciaro dei restanti.

Osservatorio sulle fonti

1. Un nuovo clima, in un quadro ancora incerto

Nel nuovo clima politico istituzionale ha ripreso vigore il dibattito sulle riforme costituzionali, su quelle delle leggi elettorali e su quelle dei regolamenti parlamentari (nel loro difficile intarsio, sul piano contenutistico come su quello temporale). Riguardo a queste ultime, in particolare, va segnalata la presentazione, il 2 febbraio 2012, di una proposta, ambiziosamente denominata "riforma organica del regolamento del Senato", a firma dei due vice capogruppo di PDL e PD, Gaetano Quagliariello e Luigi Zanda (A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29).

Il fatto che si sia pervenuti ad un testo di modifica del regolamento condiviso dai due maggiori gruppi parlamentari, e che su di esso si siano prontamente avviati, il 16 febbraio scorso, i lavori della Giunta per il regolamento del Senato, è sicuramente da salutare con favore. Tanto più che ad inizio della legislatura i due gruppi, collocati uno alla maggioranza e l'altro all'opposizione, avevano presentato testi non poco diversificati²: anzi, sul piano formale la proposta in commento costituisce la risposta dei due firmatari all'incarico agli stessi affidato dal Presidente del Senato – nell'ormai risalente riunione della Giunta del 13 gennaio 2009 – di delineare una base di riforma regolamentare che potesse trovare larghe convergenze, entro la fine della XVI legislatura.

Ciò che però va osservato da subito – alla luce di un primo esame di tale proposta – è che pare si sia ancora ben lontani da quell'approccio organico alla revisione dei regolamenti parlamentari, che pure si è visto essere dichiarato nel titolo e che sembra oggi, oramai, necessario, alla luce delle profonde trasformazioni intervenute nell'ultimo ventennio nel sistema politico-istituzionale e, conseguentemente, nel ruolo delle Assemblee parlamentari.

Certo, è anche vero che risulta difficile tracciare una riforma organica dei regolamenti parlamentari senza che prima si siano assunte decisioni condivise e sufficientemente stabili sulla legge elettorale e sugli assetti del sistema bicamerale³. E,

² Dopo una prima fase che aveva visto la presentazione di numerose proposte di modifica regolamentare, sia alla Camera quanto al Senato, il tema si era sopito. Su tali proposte cfr., tra gli altri, F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2008, A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.rivistaaic.it, 29 ottobre 2009, S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4/2008, p. 763 s. e i contributi pubblicati in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, LUP, Roma, 2009.

³ La necessità di porre le modifiche regolamentari in rapporto con le prospettive di modifica della seconda parte della Costituzione e con i lavori di riforma della legge elettorale è, invero, stata evidenziata (in particolare, dai senatori Calderoli e Zanda) nel corso della seconda delle sedute della Giunta per il regolamento dedicate all'esame della proposta in commento; e, a questo proposito, il Presidente ha prospettato (forse fin troppo prudentemente) la possibilità che, una volta chiuso l'esame istruttorio in Giunta delle proposte di modifica, si possa far decorrere un periodo che consenta di valutare la direzione imboccata dal procedimento di revisione costituzionale, con particolare riguardo alla modifica della funzione legislativa e del sistema bicamerale. Si veda Senato della Repubblica, Giunta per il regolamento,

in questa logica, la proposta in commento ha il pregio di andare a toccare molti degli aspetti cruciali oggi demandati ai regolamenti parlamentari e di farlo prevalentemente al fine di avvicinare – anche su punti tradizionalmente critici, quali il computo degli astenuti – la disciplina del regolamento del Senato a quella dettata dal regolamento della Camera, la quale è stata oggetto di alcuni significativi interventi riformatori nella seconda metà degli anni '90, alla ricerca di un peraltro assai parziale adeguamento a sistemi elettorali di tipo maggioritario⁴.

L'incertezza riguardo alla legge elettorale e alla “sopravvivenza” dell'assetto bipolare del sistema politico sembra ad esempio riscontrarsi nella decisione di non intervenire (se non marginalmente) sui criteri di composizione degli organi parlamentari, e in particolare di quelli collegiali, per i quali permane l'impostazione “gruppo-centrica” accolta nel 1971 e ulteriormente potenziata dalle riforme successive; come anche nella scelta di non istituzionalizzare una opposizione “ufficiale”, distinta dalle altre minoranze, nella accezione di “governo in attesa”, ancorché quest'ultima espressione sia impiegata nella relazione illustrativa.

Più in generale, gli obiettivi dichiarati nella relazione introduttiva sono tre: a) incrementare l'efficacia dell'azione parlamentare, anche attraverso l'attribuzione di rilevanti poteri al Governo “in” Parlamento; b) rafforzare le prerogative delle opposizioni e gli strumenti di democrazia diretta, agendo in particolare sull'iniziativa legislativa popolare; c) elevare il grado di trasparenza e di efficienza delle decisioni parlamentari, ostacolando tra l'altro la frammentazione e vietando la pratica dei maxi-emendamenti. Obiettivi ambiziosi, anche se non certo nuovi, che vengono perseguiti agendo su una serie piuttosto ampia di istituti, individuati dai 14 capi in cui si articola la proposta.

Qui non è possibile soffermarci su tutti gli istituti toccati, ma può essere sufficiente, in un commento a prima lettura, evidenziare le innovazioni principali.

2. Le norme “antiframmentazione”

La revisione delle regole sulla composizione dei gruppi parlamentari è il punto su cui si registrava una maggiore convergenza tra le diverse proposte di modifica presentate all'inizio della legislatura presso Camera e Senato⁵. È noto infatti che le regole

Resoconto sommario, XVI legislatura, 7 marzo 2012.

⁴ Si vedano i contributi pubblicati su *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. LIPPOLIS, Jovene, Napoli, 2008, p. 243 s. Sulla necessità di attenuare le diversità tra i regolamenti di Camera e Senato cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 53 s.

⁵ Cfr., tra gli altri, M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 31 s., N. LUPO, *Qualche indicazione per una riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI E R. GUALTIERI (a cura di), *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Passigli, Firenze, 2009, p. 159 s. e ID., *I gruppi parlamentari nel parlamentarismo maggioritario*, in *Democrazia e diritto. Il partito politico oggi*, 3-4/2009, p. 83 s.

attualmente vigenti, sia a livello parlamentare, sia nei Consigli regionali, sono spesso accusate, tutt'altro che ingiustamente, di agevolare – o quanto meno di non impedire adeguatamente – la frammentazione del quadro politico. La legislatura in corso ha rappresentato l'ennesima conferma di tale assunto: dai soli sei gruppi costituiti ad inizio legislatura presso la Camera e il Senato (con un sostanziale dimezzamento rispetto ai numeri della legislatura precedente), essi sono diventati – ancora prima della formazione del governo Monti – otto (incluso il gruppo misto e senza contare le componenti politiche costituite in seno a quest'ultimo, che sono anch'esse proliferate, in violazione della vigente disciplina posta dal regolamento della Camera)⁶.

Le modifiche di cui alla proposta Quagliariello-Zanda (sotto questo punto di vista, corrispondenti alle proposte dagli stessi presentati all'inizio della legislatura in corso) mirano anzitutto ad affiancare al criterio numerico il requisito politico, rendendoli perciò entrambi necessari al fine di costituire un gruppo parlamentare all'inizio della legislatura. Infatti, mentre con le regole vigenti il requisito politico viene ad assumere importanza soltanto per i gruppi “in deroga” (nell'ipotesi cioè di mancato raggiungimento della soglia numerica di 10 senatori), ora verrebbe in ogni caso richiesto che il gruppo rappresenti un partito o un movimento politico che si sia presentato con successo, ossia ottenendo seggi, nelle ultime consultazioni elettorali.

Quanto alla costituzione dei gruppi “in deroga”, al Consiglio di presidenza non rimarrebbe molta discrezionalità, salvo la possibilità di autorizzare gruppi, che abbiano almeno 5 componenti, nel solo caso in cui si tratti di senatori appartenenti a minoranze linguistiche, tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, ed eletti in zone in cui tali minoranze sono tutelate.

Verrebbe invece drasticamente vietata – con una previsione da alcuni ritenuta contrastante con il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost.⁷ – la formazione di nuovi gruppi in corso di legislatura, a meno che non si tratti di due (o più) gruppi già esistenti che decidano di fondersi in un unico gruppo.

3. Il Governo “in” Parlamento: “corsia preferenziale” e “voto prioritario”

⁶ Particolarmente vistosa è stata, alla Camera, la proliferazione delle “componenti politiche” del gruppo misto (attualmente pari a 9), agevolata da una sostanziale violazione della prescrizione di cui all'art. 14, comma 5, del regolamento del Senato, secondo cui esse, ove in numero inferiore a 10 deputati, potrebbero essere autorizzate solo nel caso in cui “rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali” (corsivi aggiunti). Sul punto cfr. S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranze e realtà*, in www.forumcostituzionale.it, 2007, R. Bin, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009, p. 253 s., spec. 256, e S. CURRERI, *Un gruppo misto non si nega a nessuno*, in *Europa*, 10 febbraio 2010, p. 9.

⁷ Cfr., in particolare, E. GIANFRANCESCO, *Riforma dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 234 s., spec. 247 s. *Contra*, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno ad una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 259 s.

Osservatorio sulle fonti

La parte forse più significativa, sul piano politico-istituzionale, della proposte in esame concerne il rafforzamento delle prerogative del Governo nel procedimento legislativo. Si interviene, infatti, sia sui tempi di esame parlamentare delle iniziative legislative inserite in una “corsia preferenziale”, sia sulle modalità di votazione degli emendamenti a tali iniziative legislative (e ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge e a quelli inclusi nella manovra di bilancio), introducendo un “voto prioritario” (molto simile, invero, a una sorta di “voto bloccato”). È piuttosto evidente l’obiettivo di superare, con queste due misure, il ricorso agli strumenti che oggi sono prevalentemente utilizzati per immettere norme di rango primario nell’ordinamento giuridico, in sostanziale elusione del procedimento legislativo ordinario: ossia, i decreti-legge (e le relative leggi di conversione) e i maxi-emendamenti (su cui viene posta la questione di fiducia)⁸.

In particolare, da un lato si consente al Governo e a uno o più capigruppo di chiedere che venga dichiarata l’urgenza di un progetto di legge (o di un altro “affare”): la dichiarazione, che può concernere non più di tre progetti per ogni calendario (il quale ha di norma cadenza mensile), è deliberata dalla Conferenza dei capigruppo all’unanimità; o, in assenza di accordo, è decisa dal Presidente di Assemblea, il quale però è tenuto a sottoporla alla deliberazione (a maggioranza semplice) dell’Assemblea. Per i progetti di legge dichiarati urgenti i tempi di esame sono certi (e non dissimili da quelli fissati per la conversione dei decreti-legge): pari a 30 giorni ove si sia in prima lettura; a 20 giorni ove si sia in seconda lettura. Tali termini sono elevati rispettivamente a 60 e 45 giorni ove si tratti di disegni di legge in materia suscettibile di richiesta di votazione a scrutinio segreto (“secretabile”, come si dice in gergo: ossia “riguardanti prevalentemente le materie di cui all’articolo 113, comma 4, del regolamento”, che a sua volta rinvia ad una serie di articoli della prima parte della Carta costituzionale)⁹. Infine, la dichiarazione d’urgenza è esclusa categoricamente per i progetti di legge costituzionale, i progetti di legge elettorale e quelli di approvazione di bilanci e consuntivi. Tutti i termini suddetti sono calcolati a decorrere dalla data della dichiarazione d’urgenza: ove questa intervenga prima che l’esame in Commissione abbia avuto inizio, è evidente che i tempi a disposizione delle Commissioni ne risulterebbero assai compressi, con un sacrificio delle esigenze istruttorie che pure vengono, in teoria, ampiamente considerate sia nella proposta in esame, sia nel vigente regolamento della Camera.

Dall’altro, per i progetti di legge inclusi nella “corsia preferenziale”, oltre che per i

⁸ In questa logica, in particolare, R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quad. cost.*, 1/2010, p. 59 s. e V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, p. 41 s.

⁹ Ai sensi dell’art. 113, comma 3, del regolamento del Senato, infatti: “A richiesta del prescritto numero di senatori, sono inoltre effettuate a scrutinio segreto le deliberazioni relative alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all’articolo 6 della Costituzione; le deliberazioni che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32, secondo comma, della Costituzione; le deliberazioni che concernono le modificazioni al regolamento del Senato”.

Osservatorio sulle fonti

disegni di legge di conversione dei decreti-legge, di bilancio, di stabilità e collegati alla manovra di finanza pubblica, si consente al Governo di chiedere, prima dell'inizio dell'esame in Assemblea degli emendamenti riferiti a ciascun articolo, di porre in votazione per primo o l'articolo del testo-base o un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo. È dunque il Governo a poter definire il testo su cui l'Assemblea è chiamata a votare per prima, comportando così, in caso di approvazione, la decadenza di tutti gli emendamenti presentati: con un effetto simile, perciò, a quello che discende, per lunga consuetudine parlamentare, dalla posizione della questione di fiducia. Alcune cautele vengono comunque delineate, al fine di non comprimere eccessivamente il dibattito e di assicurare una qualche trasparenza al processo decisionale: la votazione avrebbe luogo nella seduta successiva (dunque, anche nella stessa giornata, visto che al Senato in genere si svolgono una seduta antimeridiana e una pomeridiana); ciascun gruppo avrebbe comunque la facoltà di presentare un solo emendamento, sostitutivo dell'articolo, il quale sarebbe discusso congiuntamente all'articolo o all'emendamento sostitutivo su cui il Governo ha chiesto la votazione prioritaria.

Carattere potenzialmente generale ha invece un'ulteriore innovazione, volta ad estendere anche al Senato il meccanismo della segnalazione degli emendamenti da parte dei gruppi parlamentari, già in uso dal 1997 alla Camera e noto anche come "contingentamento degli emendamenti"¹⁰. Lo scopo è quello di evitare che l'effettività del contingentamento dei tempi venga ostacolata mediante la presentazione di un numero assai elevato di emendamenti (con la conseguente necessità di porli tutti in votazione) e lo si ottiene rompendo la tradizionale connessione tra "diritto a presentare un emendamento" e "diritto a che l'Assemblea si esprima su tale emendamento". Viene mutuato il modello Camera, lasciato sostanzialmente immutato sia nelle soglie numeriche (è garantita la votazione di un numero di emendamenti "segnalati" da ciascun gruppo pari ad un decimo dei componenti del gruppo stesso, per ciascun articolo), sia nella formulazione letterale della disposizione. Quest'ultima opzione appare invero piuttosto curiosa, visto che la norma dell'art. 85-*bis* del regolamento della Camera è formulata in termini di apparente garanzia per i singoli gruppi (rispetto al ricorso alle votazioni riassuntive o per principi), mentre, in realtà, ha finito per sancire il carattere sistematico della limitazione del voto dell'Assemblea sui soli emendamenti "segnalati" dai gruppi.

Sempre nell'obiettivo di fornire il Governo di strumenti che lo possano disincentivare alla presentazione di maxi-emendamenti sembra inserirsi la possibilità, che sarebbe riconosciuta a quest'ultimo anche al Senato (alla Camera lo è già: art. 86, comma 5, r.C.), di presentare emendamenti oltre il termine generalmente previsto (pari, di regola, a 24 ore prima dell'esame del testo) e nel corso della discussione in

¹⁰ Così G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 57 s., spec. 81 s. e V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale. Il dibattito all'inizio della XVI legislatura*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, III, Aracne, Roma, 2010, p. 87 s.

Osservatorio sulle fonti

Assemblea. Sebbene con la restrizione che si debba trattare di emendamenti i quali siano “strettamente nell’ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti già giudicati ammissibili in Commissione”; e altresì con la previsione – senz’altro innovativa, ma non chiarissima nelle sue conseguenze procedurali – secondo cui “tali emendamenti sono tempestivamente trasmessi alla Commissione competente ed in quella sede è ammessa la presentazione di subemendamenti a detti emendamenti”.

4. Il divieto di maxi-emendamenti

Le proposte volte a rafforzare il Governo “in” Parlamento, appena illustrate, vanno lette insieme ad altre due disposizioni, che verrebbero introdotte a garanzia dell’omogeneità dei disegni di legge e degli emendamenti. E dunque volte, in definitiva, a vietare la prassi dei maxi-emendamenti con posizione della questione di fiducia: una prassi che, come è noto, pur suscitando forti obiezioni sul piano della legittimità costituzionale, pur vanificando il senso del procedimento legislativo parlamentare e pur essendo stata a più riprese stigmatizzata dal Presidente della Repubblica¹¹, sta conoscendo un successo sempre crescente (ulteriormente accentuatosi nell’ultima legislatura e, ancor più, nel corso del governo Monti).

Più in particolare, per un verso, mediante un articolo aggiuntivo (l’art. 72-bis), si stabilisce che i disegni di legge devono essere “composti da uno o più articoli di contenuto omogeneo” e si attribuisce al Presidente del Senato il potere di dichiarare “irricevibili i disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo”. Per altro verso, mediante un comma aggiuntivo all’art. 100 del regolamento del Senato, si prevede che spetta al Presidente del Senato dichiarare “inammissibili gli emendamenti che, ove approvati, determinerebbero un contenuto eterogeneo degli articoli del disegno di legge”.

È la relazione illustrativa a porsi esplicitamente l’obiettivo di “impedire la prassi dei maxi-emendamenti”; e, insieme, quello di “rendere il procedimento legislativo da un lato più celere ed efficace e dall’altro più trasparente, concentrando la discussione parlamentare sulle grandi opzioni alternative, piuttosto che disperderlo in centinaia di votazioni delle quali spesso sfugge, non solo alla pubblica opinione ma agli stessi senatori, la effettiva portata”¹².

Se l’obiettivo non può non essere condiviso, ci si può domandare se la strumentazione messa in atto per conseguirlo sia adeguata.

Da un lato, alcuni strumenti appaiono fors’anche eccessivi e dunque sproporzionati, visto che vi sono metodi meno sconvolgenti, rispetto a quello che appare come una sorta

¹¹ Cfr., anche per ulteriori indicazioni, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO E N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 45 s., G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 275 s., i contributi raccolti in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., e M. AINIS, *Potere di emendamento: la ratio e l’aberratio (a proposito delle leggi nn. 10 e 11/2011 della Regione Lazio)*, in *Rass. parl.*, 2011, p. 821 s.

¹² Cfr. A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29, p. 4.

Osservatorio sulle fonti

di “voto bloccato” alla francese¹³, egualmente idonei a conseguire una riduzione, anche drastica, delle votazioni da svolgersi in Assemblea, al fine di consentirle di concentrarsi sulle questioni rimaste insolte nella fase in commissione: facendosi leva, in particolare, sulla già ricordata “segnalazione” degli emendamenti da parte dei gruppi; o ipotizzandosi forme di aggravamento delle procedure di presentazione degli emendamenti; o eventualmente attribuendosi un potere di selezione degli emendamenti in capo alla stessa Commissione di merito, magari assieme alla Conferenza dei capigruppo. Un po’ come accade grazie al ruolo svolto dal Rules Committee della US House of Representatives, presso cui sono depositati (con procedure piuttosto scrupolose, anche dal punto di vista tecnico, e defatiganti, sul piano materiale) gli emendamenti in Assemblea, il quale ha il potere, una volta audita la Commissione di merito, di stabilire delle *special rules* per ogni provvedimento e di selezionare un numero limitatissimo di emendamenti da discutere e da votare in Aula (o persino di stabilire che il testo non può essere ulteriormente emendato)¹⁴.

Dall’altro, vi sono invece strumenti, come quelli relativi all’irricevibilità dei disegni di legge e all’inammissibilità degli emendamenti eterogenei, che paiono aggiungere ben poco rispetto allo *status quo* (ben potendosi già da tempo ricavare dall’art. 72, primo comma, Cost. un obbligo costituzionale di omogeneità del contenuto degli articoli) e che non sembrano di impossibile elusione (specialmente se non accompagnati da una corrispondente riforma del regolamento della Camera dei deputati). Al fine di scoraggiare e ridurre i potenziali comportamenti elusivi, potrebbe forse essere opportuno agire anche sull’art. 97 r.S. e, soprattutto, limitare espressamente le conseguenze discendenti, nel procedimento legislativo, dalla posizione della questione di fiducia (come, con norma invero rimasta sostanzialmente priva di applicazione, provò a fare, nel 1971, l’art. 116 r.C.)¹⁵.

¹³ Sul voto bloccato, disciplinato dall’art. 44, terzo comma, della Costituzione del 1958, cfr., per tutti, J.P. CAMBY-P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, V ed., Montchrestien, Paris, 2011, p. 94 s. A favore dell’introduzione di tale meccanismo cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 5 s., spec. 23. In senso contrario, alla luce delle proposte presentate dal PDL all’inizio della legislatura, G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 112 s., spec. 119 il quale lo ritiene “difficilmente trasponibile nel sistema parlamentare delineato nella Costituzione italiana del 1948, a meno di non considerare l’art. 70 Cost. – ove si dispone che sono le Camere a esercitare la funzione legislativa – in senso meramente formale e non anche sostanziale”.

¹⁴ Sulla Rules Committee (una piccola ma potente commissione, che riunisce in sé, *grosso modo*, poteri simili a quelli esercitati, in Italia, dalla Conferenza dei capigruppo e della Giunta per il regolamento, essendo perciò in grado, con riferimento al singolo progetto di legge, di derogare alle norme poste in generale) cfr., tra gli altri, *A History of the Committee on Rules*, House of Representatives, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1983, spec. p. 14 s., C. J. DEERING – S. S. SMITH, *Committees in Congress*, CQ Press, Washington D.C., 1997, III ed., spec. p. 206 s. e *How Congress Works*, CQ Press, Washington D.C., IV ed., 2008, spec. p. 146 s.

¹⁵ Cfr., tra gli altri, M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. p. 227 s. e G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 789 s., spec. 805 s.

5. Le garanzie per le opposizioni

Alle modifiche volte a rinsaldare la posizione del Governo “in” Parlamento dovrebbero fare da contraltare le modifiche dirette a garantire un “rafforzamento delle prerogative delle opposizioni e degli strumenti di democrazia diretta”¹⁶. Ma su questo aspetto, invero, l’uso del condizionale ci sembra quasi obbligatorio, perché è questa forse la parte forse più “vuota” e deludente della proposta. Nonostante infatti il rafforzamento delle opposizioni venga espressamente indicato come una delle linee direttrici della riforma, annunciando nella relazione illustrativa “significative innovazioni dirette (...) a rendere maggiormente visibile sul piano parlamentare – ma anche a fini «esterni» – le posizioni alternative dell’opposizione”, ci sembra che l’articolato si limiti piuttosto ad introdurre alcuni (circoscritti) spazi riservati alle minoranze¹⁷.

Alcuni di questi interventi verranno illustrati nel prosieguo¹⁸. Tuttavia, per dare un’idea degli strumenti che la proposta individua a questo fine, ci si limita qui ad elencarli. Tra questi rientrano: l’obbligo per i relatori di minoranza sui progetti di legge di corredare la propria relazione con un testo (anche parzialmente) alternativo, secondo un modello già seguito alla Camera, peraltro con esiti piuttosto deludenti¹⁹; l’attribuzione ad una minoranza (un terzo della Commissione) del potere di richiedere l’attivazione di procedure informative (anche attraverso indagini conoscitive) e la relazione tecnico-finanziaria al Governo; l’introduzione di una serie di regole volte ad evitare che la maggioranza svuoti di senso, nel corso dell’esame in commissione, la quota riservata, ai sensi dell’art. 53, comma 3, del regolamento del Senato, alle proposte delle opposizioni in sede di programmazione dei lavori. Ossia, in particolare, viene vietato alla Commissione – che, evidentemente, decide a maggioranza – di abbinare la discussione di un progetto di legge inserito in calendario su richiesta di uno dei gruppi di opposizione con altri progetti di legge (a meno che non vi sia il consenso del primo firmatario); così come di emendare il testo, dovendosi limitare a indicare le proposte di modifica che ritiene necessarie nell’ambito della relazione per l’Assemblea, alla quale è rimessa la votazione su tali proposte, che vanno presentate sotto forma di emendamenti della Commissione. Infine, si mira ad introdurre anche al Senato il *Premier question*

¹⁶ Cfr. A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 29, p. 4 s.

¹⁷ Va considerato, in proposito, che le due differenti proposte di modifica regolamentare presentate ad inizio di legislatura dai due vice capogruppo, Quagliariello e Zanda, erano sul punto molto discordanti (così come lo erano, tra di loro, anche le proposte presentate da parlamentari dell’allora principale gruppo di opposizione, il PD): cfr. G. PERNICIARO, *L’istituzionalizzazione del ruolo dell’opposizione: profili organizzativi*, in *Le riforme dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 95 s.

¹⁸ Sul punto si rinvia in particolare *infra*, al par. 8, dedicato all’analisi delle proposte di modifica che riguardano in particolare le Commissioni.

¹⁹ Sugli effetti, piuttosto fallimentari, registrati con riferimento a tale istituto alla Camera, cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 125 s., spec. 135 s.

time, peraltro alla Camera oggetto di una pressoché sistematica disapplicazione²⁰.

Al di là, comunque, della maggiore o minore efficacia di alcune delle novità che si intendono introdurre, la proposta di modifica sembra sia lontana dal disegnare uno “statuto dell’opposizione”, che ha come presupposto anzitutto l’identificazione della “parte” di minoranza alla quale attribuire (più) garanzie e poteri, ovvero l’“istituzionalizzazione” del soggetto al quale attribuire strumenti e garanzie che lo rendano in condizione di porsi come alternativa²¹. Si tratta, del resto, dell’ennesima dimostrazione del fatto che il sistema politico italiano appare ben lontano dall’aver compiuto una chiara scelta in direzione bipolare.

Inoltre, piuttosto singolarmente la proposta finisce per indebolire le opposizioni all’interno di quelle che pure definisce come “Giunte di garanzia”, in quanto, lungi dall’assicurare una composizione paritaria della Giunta per il regolamento (come pure della Giunta per le elezioni e le immunità, anch’essa rientrante in tale categoria, e del Comitato per la legislazione²²), ne riafferma la composizione proporzionale, precisando, anzi, che occorre tener conto, “per quanto possibile, del criterio di proporzionalità fra i gruppi della maggioranza e i gruppi delle opposizioni”. Se dunque resta proporzionale la composizione della Giunta per il regolamento, finisce per apparire come un’arma spuntata la previsione (di cui si propone l’introduzione all’art. 18, comma 3-*bis*, del regolamento del Senato) volta ad attribuire a ciascun capogruppo il diritto a porre una questione di interpretazione del regolamento all’attenzione della Giunta, peraltro “senza che ciò determini necessariamente una sospensione dei lavori”.

6. L’iniziativa legislativa popolare

Alcune innovazioni riguardano poi le proposte di legge di iniziativa popolare, allo scopo di garantirne almeno un esame tempestivo in Commissione e in Assemblea. In particolare, si prevede (art. 74, comma 3, del regolamento del Senato) che l’esame delle proposte di legge di iniziativa popolare debba essere avviato in Commissione entro un mese dall’assegnazione; e che, a prescindere dall’esito della discussione in tale sede, la proposta di legge venga comunque iscritta nell’ordine del giorno dell’Assemblea entro novanta giorni dalla data di avvio dell’esame in Commissione.

L’innovazione appena descritta, che, come è naturale che sia, non pone garanzie quanto all’esito dell’iniziativa legislativa popolare, prova probabilmente a raccogliere due diversi stimoli, invero in parte tra di loro connessi. Da un canto, sembra infatti volta a rivitalizzare tale strumento, soprattutto alla luce della richiesta avanzata da parte della società civile e tenuto conto della distanza sempre maggiore che si registra tra cittadini e

²⁰ Cfr., in proposito, G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all’inattuazione del “Premier question time”? A proposito di statuto dell’opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quad. cost.*, 4/2004, p. 811 s.

²¹ Sulla differenza, per così dire, “qualitativa” fra minoranza e opposizione, A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur.*, vol. XXI, 1990, p. 3, a parere del quale “la nozione alternativa a quella di maggioranza non è numerica ma giuridica: quella di *opposizione*, appunto”.

²² Su cui cfr. *infra*, il par. 7.

Osservatorio sulle fonti

politica²³; dall'altro, si inserisce in una tendenza registrabile a livello di Unione europea, dove l'istituto della iniziativa legislativa dei cittadini ha di recente trovato apposito spazio, in attuazione dell'art. 11 TUE, introdotto dal trattato di Lisbona²⁴.

Quanto al primo degli aspetti richiamati, è forse di un qualche interesse ricordare che in una recente seduta della Giunta per il regolamento della Camera – dove invero, a differenza che al Senato, l'esame delle proposte di modifica del regolamento non è stato (almeno al momento) avviato – il Presidente Fini ha richiamato l'attenzione dei componenti proprio sulla richiesta, pervenuta «anche da parte di una associazione esterna alla Camera»²⁵, di introdurre modifiche regolamentari al fine di garantire l'esame parlamentare delle proposte di iniziativa legislativa popolare²⁶.

D'altro canto, come si accennava, è possibile che uno stimolo alla rivitalizzazione di tale strumento arrivi anche dall'ordinamento europeo. A partire dal 1° aprile 2012, a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 211/2011, sul diritto di iniziativa²⁷, almeno un milione di cittadini europei potranno concretamente “prendere

²³ In nome di questo obiettivo si spiegano anche altre previsioni presenti nella proposta in esame: anzitutto quelle volte ad assicurare la garanzia della personalità del voto (collocate nei primi quattro articoli della proposta e esplicitamente denominate “norme «anti pianisti»”).

²⁴ La possibilità di iniziativa legislativa da parte dei cittadini, a livello europeo, è prevista dall'art. 11 TUE (come modificato dal Trattato di Lisbona), il quale si limita a prevedere che i “cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione”, rinviando poi, ai sensi dell'art. 24 TFUE, all'adozione di un Regolamento le disposizioni relative alle condizioni e alle procedure.

²⁵ Invero, dalla lettura del resoconto non si evince da parte di quale associazione “esterna alla Camera” sia arrivata la richiesta. Quello che qui è possibile ricordare è che nel corso degli ultimi anni il tema della scarsa attenzione rivolta dal Parlamento ai progetti di legge di iniziativa popolare è stato più volte sollevato. In particolare, si pensi, da ultimo, alla vicenda del progetto di legge di iniziativa popolare, denominato “Parlamento pulito”, di cui si era fatto promotore il “Movimento 5 stelle”, di Beppe Grillo: presentato al Senato nella scorsa legislatura, la XV, il progetto di legge (che, proprio sull'onda dell'antipolitica, ha raccolto circa 350 mila firme) non è mai stato discusso e, nonostante la sollecitazione del gruppo dell'Italia dei Valori, la Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari – investita della questione da parte del Presidente del Senato, Renato Schifani – ha deciso di non inserire il disegno di legge in calendario. Per una descrizione della vicenda, G.A. STELLA, *Grillo, le sue 350 mila firme e la dimenticanza del Senato*, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2011, p. 15.

²⁶ Si veda Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, *Resoconto sommario*, XVI legislatura, 18 gennaio 2012, p. 6 s. Nonostante nel corso della seduta alcuni dei componenti abbiano sollevato la questione circa l'opportunità di inserire la discussione delle modifiche in materia di iniziativa popolare in un più ampio disegno di revisione regolamentare, al termine della seduta il Presidente Fini ha affidato all'on. Bocchino l'incarico di svolgere gli opportuni approfondimenti sul tema e ha ricordato che la possibilità di avviare la discussione su un più ampio progetto di modifica del regolamento deve avere quale presupposto che vi siano le “condizioni per giungere a soluzioni largamente condivise”.

²⁷ Si veda, Regolamento(UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011. In vista dell'adozione del Regolamento e convinta della forte valenza che tale strumento potrebbe avere (soprattutto sul piano della creazione di un “comune sentimento” europeo), la Commissione europea ha presentato nel 2009 un Libro Verde (COM (2009)622), denominato “Diritto di iniziativa dei cittadini europei”, sul quale ha avviato un'ampia consultazione che si è conclusa il 31 gennaio 2010. Per la lettura dei testi, si rinvia al sito http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_it.htm. In particolare sui contenuti del Libro verde (COM (2009)622), nonché sugli spunti che dall'iniziativa popolare europea

l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali" ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

Non è possibile illustrare in questa sede la complessa procedura che il Regolamento n. 211/2011 stabilisce ai fini della presentazione, tuttavia può essere utile qui richiamare quali sono gli oneri che ne discendono per la Commissione europea, soprattutto perché (oltre a stabilire un arco temporale definito entro il quale concludere l'esame) si è costruita una procedura in cui molto spazio viene dato al dialogo diretto tra le istituzioni europee e i presentatori della proposta. Ai sensi del Regolamento n. 211, infatti, qualora l'iniziativa popolare rispetti i criteri stabiliti dal Regolamento stesso, la Commissione pubblica («senza indugio») l'iniziativa nel suo registro; riceve gli organizzatori perché possano esporre in dettaglio le iniziative; e, entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni, sul piano giuridico e su quello politico, riguardo all'iniziativa. Inoltre, prima della scadenza dei tre mesi, gli organizzatori possono illustrare l'iniziativa nel corso di una audizione pubblica presso il Parlamento europeo²⁸.

Evidentemente, qualche eco di questa nuova procedura – alla cui costruzione il Parlamento europeo ha fornito un contributo determinante – e dello stesso esame delle petizioni presso il Parlamento europeo (che ha luogo presso un'apposita Commissione permanente) si fa sentire anche nelle due Camere che, invece, coerentemente con il ruolo egemone fin qui svolto dai partiti politici, avevano trascurato queste forme di partecipazione diretta ai procedimenti parlamentari. Forse, anche qui, piuttosto che introdurre automatismi nell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea – che, come mostrano alcune esperienze a livello regionale, si sono spesso rivelati o inefficaci o, al contrario, facile preda di manovre ostruzionistiche – sarebbe il caso di costruire momenti di “dialogo” istituzionale rivolti appunto a dare una risposta alle esigenze delle quali i cittadini si fanno in tal modo portatori.

7. L'introduzione del Comitato per la legislazione anche al Senato

possono derivarne per il medesimo istituto previsto dalla Costituzione italiana, C. BOVA, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 2010 e, più diffusamente, B. DE WITTE, A. H. TRECHSEL, D. DAMJANOVIĆ, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO Report, Firenze, giugno 2010, spec. p. 5 s. (in http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15674/EUDORreport2010_01.pdf?sequence=1), nonché, alla luce del regolamento poi adottato, M. DOUGAN, *What are we to make of citizens' initiative?*, in *CMLR*, 48/2011, p. 1807 s. e J. MENDES, *Participation and the role of law after Lisbon: a legal view on article 11 TUE*, *ivi*, p. 1849 s.

²⁸ Peraltro, proprio in connessione con l'approvazione del Regolamento(UE), n. 211/2011, sono state presentate due proposte di modifica del Regolamento del Parlamento europeo. Le proposte (B7-0539/2011, a firma Zita Gurmai, Alain Lamassoure, del 24 ottobre 2011 e B7-0732/2011, a firma Erminia Mazzoni, Diana Wallis, Gerald Häfner, del 14 dicembre 2011) si riferiscono, in particolare, alla designazione della Commissione responsabile dell'audizione pubblica, nonché alla possibilità, qualora l'iniziativa popolare non sia iscritta nel registro della Commissione, che la stessa venga almeno ad essere esaminata dalla Commissione per le petizioni.

Osservatorio sulle fonti

Tra le proposte volte a colmare la “disarmonia” tra le regole vigenti nelle due Assemblee si inserisce, senz’altro, quella di introdurre anche al Senato il Comitato per la legislazione: organo, come è noto, già operante alla Camera dal 1998 (art. 16-*bis* r.C.) e per più versi “innovativo”, sia quanto alla sua composizione, sia quanto alle funzioni²⁹. La proposta in esame, invero, pur mutuando dalla disciplina della Camera la denominazione e (in massima parte) le funzioni, delinea qualche variazione sia nella composizione sia nelle modalità di funzionamento di tale organo.

A differenza del regolamento della Camera, dove si è prevista una composizione paritaria tra maggioranza e opposizione (prima 8 componenti, di cui 4 di maggioranza e 4 di opposizione; poi 10, sempre divisi equamente), la proposta in commento prevede che i 10 componenti del Comitato siano scelti dal Presidente del Senato in base al criterio di proporzionalità: ossia, “in modo da garantire la rappresentanza proporzionale tra i gruppi e tra la maggioranza e le opposizioni”. Inoltre, per quanto riguarda la presidenza dell’organo, che alla Camera è affidata alternativamente ad esponenti di maggioranza e di opposizione (per un periodo inizialmente di 6 mesi, poi portato a 10 mesi per effetto di un parere “sperimentale” della Giunta per il regolamento del 16 ottobre 2001)³⁰, si prevede che il Comitato per la legislazione del Senato elegga – al pari delle Commissioni permanenti – ogni due anni, tra i suoi componenti, sia il Presidente che l’Ufficio di presidenza, con voto limitato (ai sensi dell’art. 27 r.S.), così da garantire la rappresentanza delle minoranze³¹.

Per quanto riguarda le funzioni, oltre a quelle svolte dall’omologo Comitato della Camera, e dunque dirette principalmente ad assicurare un controllo sulla buona qualità della legislazione ed esprimere, a tale scopo, pareri alle Commissioni competenti per materia (obbligatoriamente sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, su quelli contenenti norme di delega legislativa o di delegificazione e altresì su quelli che recano principi fondamentali in materia di legislazione concorrente; nonché, a richiesta di un quinto dei componenti, negli altri casi, ossia potenzialmente su tutti i progetti di legge e gli emendamenti)³², la proposta in commento valorizza il ruolo del Comitato

²⁹ Ad esempio, ricorda come “l’istituzione del Comitato per la legislazione abbia rappresentato una novità nel panorama degli organi parlamentari” L. LORELLO, *Brevi note sull’attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2009.

³⁰ I criteri per l’assegnazione della presidenza del Comitato sono stati di recente ribaditi dalla Giunta per il regolamento della Camera, nel parere del 6 ottobre 2009. Su questo aspetto e sugli altri punti trattati da tale parere (tra cui il “doppio parere” del Comitato sui disegni di legge di conversione e la possibilità di ripresentare sotto forma di emendamenti le condizioni contenute nei pareri del Comitato), si veda G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina “sperimentale” per il Comitato della legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2009.

³¹ Ai sensi dell’art. 27 del regolamento del Senato, l’Ufficio di presidenza si compone, come nel caso delle Commissioni permanenti, oltre che del Presidente, di due vice presidenti e di due segretari. Più di preciso, il Presidente viene eletto a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta (salva la possibilità di ricorrere al ballottaggio nel quarto scrutinio). Mentre per l’elezione dei vice presidenti e dei segretari, “ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome e sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti”.

³² Rispetto alle competenze del corrispondente organo della Camera, può notarsi l’aggiunta del parere obbligatorio sui disegni di legge recanti principi fondamentali in materia concorrente e del parere a

Osservatorio sulle fonti

riguardo ad altri tre aspetti.

In primo luogo, viene consentita un'attivazione del Comitato, anche ad opera di una minoranza dell'Assemblea (pari ad un quinto dei componenti del Senato), sugli emendamenti “che non siano stati già esaminati dalle Commissioni” e quindi presentati direttamente in Assemblea. In tal caso, il parametro della valutazione del Comitato sembra ampliarsi, prevedendosi – con formula invero un po' sibillina – che il parere sia espresso “sulla base dei principi derivanti dalla Costituzione, dalle leggi e dal regolamento”.

In secondo luogo, la proposta rafforza l'efficacia del parere del Comitato stesso. Infatti, oltre a quanto già previsto alla Camera – ossia che le Commissioni in sede referente, qualora non adeguino il testo del disegno di legge alle condizioni espresse dal Comitato, ne debbano indicare le ragioni nella relazione per l'Assemblea –, si prevede altresì che, allorquando il parere (disatteso dalla Commissione) contenga proposte di modificazione o di soppressione del disegno di legge “ motivate con esclusivo riferimento alla qualità del testo legislativo ovvero alla sua efficacia per la semplificazione ed il riordino della legislazione”, le stesse vengano “automaticamente” presentate in Aula sotto forma di emendamenti³³.

In terzo ed ultimo luogo, è previsto un coinvolgimento del Comitato per la legislazione anche nella fase del coordinamento finale dei disegni di legge. Il Comitato può richiamare l'attenzione dell'Assemblea sulla necessità di apportare alcune “correzioni di forma” e formulare le conseguenti proposte di modifica, prima dell'approvazione finale del testo o successivamente, nel caso di disposizioni approvate che appaiano in contrasto tra loro o con lo scopo della legge³⁴.

Se la decisione di istituire un Comitato per la legislazione anche al Senato non può

richiesta, riferibile non solo a progetti di legge, ma anche a emendamenti. Manca invece la possibilità di chiedere il parere del Comitato sugli schemi di decreto legislativo o di regolamento, prevista dall'art. 96-ter, comma 3, del regolamento della Camera.

³³ Viene, dunque, attribuito al parere del Comitato per la legislazione lo stesso “peso” spettante, ai sensi del regolamento della Camera, al parere della Commissione bilancio che segnali una violazione dell'obbligo di copertura finanziaria (art. 86, comma 4-bis, r. C.) e che ora sarebbe sostanzialmente esteso anche al Senato, per effetto della proposta di inserire un comma 1-bis, al vigente art. 102 del regolamento.

Sulla percentuale di pareri e osservazioni formulate dal Comitato per la legislazione della Camera e recepite dalle Commissioni permanenti, si rinvia ai dati contenuti nei Rapporti sull'attività del Comitato. In questa sede ci limitiamo a ricordare che stando all'ultimo Rapporto del Comitato, redatto a conclusione del quarto turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura, nel periodo di riferimento (novembre 2010-settembre 2011), hanno trovato accoglimento il 25% delle condizioni e il 44% dei pareri formulati dal Comitato. Nel Rapporto viene altresì evidenziato come la prassi, che in seno al Comitato si sta via via consolidando, di tradurre in proposte emendative le più significative proposte contenute nei pareri “ha rafforzato la possibilità di incidere sull'istruttoria legislativa”. Cfr. Camera dei deputati, Comitato per la legislazione, *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione, Quarto Turno di Presidenza. Pres. On. Roberto Zaccaria*, XVI legislatura, 26 novembre 2010-25 settembre 2011, reperibile sul sito della Camera, alla pagina <http://www.camera.it/797>.

³⁴ Ai sensi della disciplina in vigore, tale possibilità è finora riservata al Presidente di Assemblea, al rappresentante del Governo, oltre che a ciascun senatore (art. 103 r. S.); mentre alla Camera è riservata al Comitato dei nove e al Governo (art. 90 r. C.).

Osservatorio sulle fonti

che essere vista con favore³⁵, proprio in virtù dei compiti e del ruolo ad esso affidati, qualche perplessità desta invece soprattutto la composizione prescelta nella proposta in oggetto, che potrebbe incidere sulle modalità di lavoro dell'organo, accentuandone il carattere spiccatamente politico, e configurarlo – al pari delle Commissioni parlamentari – non come organo *bipartisan*, sganciato quindi dalle logiche maggioritarie, ma piuttosto legato al principio di proporzionalità tra maggioranza e opposizione³⁶. Il rischio, chiaramente, è che ne risulti svilito il ruolo di controllo, destinato spesso a cedere il passo di fronte alla logica della contrapposizione tra maggioranza e opposizioni; e che gli spazi di azione del Comitato – in particolare nella delicata fase del coordinamento finale dei progetti di legge – possano essere utilizzati dalla maggioranza, magari per ovviare a qualche votazione andata diversamente dalle (sue) aspettative.

8. Le novità per le Commissioni

In linea generale, coerenti e non problematiche appaiono invece le modifiche che interessano le Commissioni, specie permanenti, la cui disciplina viene ad essere toccata sotto diversi aspetti.

Anzitutto, riguardo alla composizione, rispetto alla quale viene modificata una delle regole che presiedono alla formazione delle Commissioni permanenti, e in particolare quella riguardante la designazione dei componenti da parte dei gruppi: stabilendo che i singoli gruppi possano designare in ciascuna Commissione un componente ogni 14 iscritti (e non più ogni 13). La ragione è essenzialmente legata al fatto che – anche in questo caso in linea con la disciplina regolamentare della Camera – viene rimossa la peculiare disciplina che ha finora caratterizzato la composizione della 14^a Commissione, politiche europee, i cui membri sono al contempo componenti di altre Commissioni permanenti³⁷.

³⁵ Su questa disarmonia “particolarmente evidente”, cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, cit., pp. 56-57. Nella stessa direzione, auspicando l'introduzione del Comitato anche al Senato, E. GIANFRANCESCO - F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, cit., p. 38 s.

³⁶ A questo proposito, ci limitiamo a ricordare che proprio all'inizio della legislatura in corso era stato segnalato con timore il crescente ricorso alla tecnica delle opinioni dissenzienti (espressamente previste dall'art. 16-bis, comma 5, del r.C). Sul punto, cfr. L. LORELLO, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, cit., a parere della quale tale prassi desta preoccupazione, anzitutto perché la maggior parte delle opinioni dissenzienti è stata espressa da rappresentanti dell'opposizione e, dunque, “adombra il timore che anche in seno ad un organo tecnico e neutrale si riproduca la conflittualità politica”. Invero, va segnalato che, salvo che nella prima parte della legislatura (cui il commento citato faceva riferimento), dalla lettura dei successivi Rapporti del Comitato per la legislazione (riferiti al secondo, terzo e quarto turno di Presidenza) si evince che il Comitato non ha fatto ricorso all'opinione dissenziente nel prosieguo della legislatura.

³⁷ Sulle modifiche che nel corso degli anni hanno interessato la composizione delle due Commissioni “Politiche dell'Unione europea” di Camera e Senato, F. PETRICONE, *Le procedure di collegamento della Camera con l'attività degli organismi comunitari nella XIV legislatura: nuovi sviluppi nell'attività della Commissione politiche dell'Unione europea*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati. Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, Roma, 2008, vol. I, pp. 429-428. L'A. richiama le modifiche intervenute nel Regolamento della Camera al fine di stabilire, come

Osservatorio sulle fonti

Se, alla luce di tale modifica (che la relazione illustrativa piuttosto curiosamente, e in modo apodittico, riconnette alla necessità di adeguarsi al trattato di Lisbona), viene meno una delle deroghe al divieto di appartenere a più Commissioni permanenti, restano invece le altre due deroghe ad oggi previste: in sostanza, possono far parte di più Commissioni sia i senatori che sostituiscono un collega del medesimo gruppo chiamato a far parte del Governo, sia i senatori appartenenti a gruppi con meno di 14 componenti. Rimarrebbe infatti immutato il comma 2 dell'art. 21 del regolamento del Senato, ai sensi del quale, in quest'ultimo caso, un senatore può far parte di un numero massimo di tre Commissioni permanenti³⁸.

Se alla luce delle norme “antiframmentazione”, già richiamate, la permanenza del comma 2 dell'art. 21 da ultimo citato non potrà più costituire uno stimolo alla moltiplicazione dei gruppi in corso di legislatura (essendo vietata la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura), potrebbe continuare a fungere da (lieve) incentivo alla frammentazione all'inizio della legislatura. Qualora provvisti dei requisiti richiesti (numerici e politici), è probabile infatti che i parlamentari opteranno per la formazione di un gruppo a sé, così da beneficiare di maggiori “spazi” politici, oltre che logistici. Sarebbe stato più semplice e lineare, in proposito, innalzare il requisito minimo per la formazione di un gruppo, portandolo ad esempio a 15 (o al limite a 14) senatori, abrogando la deroga da ultimo richiamata.

Rimane, poi, il criterio per cui nella composizione delle Commissioni va rispecchiata la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i gruppi parlamentari, ma si aggiunge che “per quanto possibile” si deve tenere conto del criterio di proporzionalità esistente tra gruppi di maggioranza e di opposizione. Novella quest'ultima che sembra più un riconoscimento del criterio già vigente nella prassi (pur in assenza di ogni riferimento alla “maggioranza” e alla “opposizione” nel testo dell'articolo), piuttosto che una vera e propria innovazione.

Inoltre, allo scopo di valorizzare il lavoro delle Commissioni permanenti e speciali, si interviene sulle disposizioni in materia di organizzazione dei lavori, riprendendo in larga parte la disciplina già in vigore. Anzitutto, viene ribadito – utilizzando una dizione forse più netta di quella attualmente vigente – che i tempi dedicati ai lavori di Aula si differenziano rispetto a quelli in Commissione, a quest'ultimi essendo dedicati tre giorni della settimana, “di norma non coincidenti con i giorni riservati ai lavori dell'Assemblea”, nell'ambito di almeno quattro settimane a bimestre. E si conferma – con uno “slittamento” della disposizione dal comma 2 attuale ad un comma 2-*bis* dello stesso art. 53 del regolamento del Senato – che nell'ambito di ciascuna sessione bimestrale una settimana va destinata all'attività dei gruppi parlamentari e dei singoli

per le altre Commissioni permanenti, la partecipazione “in via esclusiva” dei deputati alla Commissione politiche per l'Unione europea; decisione questa che è “giustificata dall'esigenza di assimilare quindi in tutto e per tutto la natura della XIV Commissione a quella delle altre Commissioni permanenti, a partire dalla sua composizione”.

³⁸ Su come questa previsione abbia inciso negativamente sulla composizione dei gruppi, favorendo la frammentazione, N. LUPU, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, cit., p. 55 s.

senatori³⁹.

Riguardo a questo aspetto la proposta intende, dunque, riscrivere – nel tentativo di rivitalizzarla – la disciplina già in vigore, che di fatto è stata pressoché sistematicamente disapplicata. E' difficile prevedere se ne deriverà (o meno) una razionalizzazione dei lavori: anche qui, dunque, come già nella disciplina dei gruppi, della questione di fiducia e del *Premier question time*, viene in rilievo il tema delle garanzie di “tenuta” delle norme poste nei regolamenti parlamentari.

Nell'intervenire, poi, sul capo XII, dedicato alla “sessione di bilancio”, la proposta valorizza per più profili il ruolo della 5^a Commissione bilancio, ma anche – ed è questa una innovazione piuttosto significativa, posto che in genere le strutture sono disciplinate da un apposito regolamento minore, approvato dall'Ufficio di Presidenza – della struttura tecnica di supporto che è rivolta anzitutto a tale Commissione, ossia del Servizio del bilancio.

In primo luogo, prevede che la 5^a Commissione trasmetta al Servizio del bilancio del Senato tutti i disegni di legge, le relazioni e i documenti attinenti alla programmazione economica e al bilancio dello Stato⁴⁰, perché questo possa svolgere un controllo sulle quantificazioni degli effetti finanziari delle politiche economiche e di bilancio. Si prevede, inoltre, che su questi documenti in Assemblea possano essere presentati emendamenti (di iniziativa sia parlamentare che governativa) soltanto soppressivi o interamente sostitutivi dell'articolato proposto dalla 5^a Commissione, senza in alcun modo introdurre materie nuove. Infine, si prevede che, qualora il Governo decida di porre la questione di fiducia su un emendamento al disegno di legge di approvazione del bilancio o al disegno di legge di stabilità, tale emendamento debba essere trasmesso alla 5^a Commissione, perché questa preliminarmente verifichi se esso comporti l'introduzione di materie nuove o di elementi contrastanti con le regole di copertura (codificandosi così la prassi affermata in Senato a partire dalla XIV legislatura)⁴¹.

³⁹ Sul punto, E. GIANFRANCESCO-F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., p. 42 s., dove gli AA. insistono sulla necessità di raccordare i lavori di Aula e Commissioni, e propongono di adottare un “criterio di separazione tendenzialmente rigida tra tempi di lavoro in Aula e tempi di lavoro in Commissione, ispirandosi, ad esempio, al modello attualmente seguito nel Parlamento europeo”.

⁴⁰ Peraltro, le modifiche introdotte provvedono (invero solo parzialmente) ad adeguare la terminologia utilizzata alle nuove dizioni presenti nel testo vigente della legge n. 196 del 2009, di contabilità e finanza pubblica (sostituendo la dizione “disegno di legge finanziaria” con “disegno di legge di stabilità” e quella di “documento di programmazione economico-finanziaria” con “documento di economia e finanza”).

Alla Camera, benché non si sia intervenuti con una modifica regolamentare, la Giunta per il regolamento ha deliberato, in data 14 luglio 2010, un parere, volto proprio ad introdurre alcuni adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale. Camera dei deputati, Giunta per il regolamento, *Parere sui primi adeguamenti regolamentari di carattere sperimentale conseguenti alla nuova legge di contabilità, Resoconto Sommario - Allegato 2*, XVI legislatura, 14 luglio 2010, p. 10 s.

⁴¹ Invero, tale prassi – come osserva G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 273 s. – è servita in qualche modo a compensare il fatto che al Senato, diversamente che alla Camera, non si ritiene praticabile un controllo di ammissibilità sugli emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia. E' chiaro che, ove tale orientamento negativo circa la praticabilità di una valutazione presidenziale dovesse permanere, le disposizioni introdotte nell'art. 100, comma 2-bis, del regolamento del Senato per effetto della proposta in esame (di cui si è detto *supra*, nel par. 4)

Osservatorio sulle fonti

Una ulteriore modifica, cui si è già accennato, riguarda, poi, la richiesta di procedure informative e, in particolare, la possibilità di richiedere informazioni e chiarimenti ai rappresentanti del Governo; l'acquisizione di notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico sui disegni di legge e in generale sugli "affari" assegnati alle Commissioni; e, ancora, la possibilità di disporre indagini conoscitive; nonché, le facoltà di invitare la Corte dei conti a riferire su questioni ad essa competenti e di richiedere al Governo la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e sulle relative coperture. Tali attività, finora rimesse alla decisione della Commissione (a maggioranza), alla luce della proposta di modifica sarebbero infatti attivabili su richiesta di una minoranza, pari ad un terzo dei componenti della Commissione.

Coerentemente con l'idea di valorizzare il lavoro di Commissione, infine, viene altresì prevista una maggiore pubblicità delle sedute, per le quali, oltre al resoconto sommario, si introduce in via generale la disponibilità del resoconto stenografico o, in alternativa, della trasmissione video a circuito chiuso (del quale si deve conservare traccia). Attraverso forme più marcate di pubblicità si intende, evidentemente, introdurre una qualche compensazione rispetto alla diminuzione del numero dei componenti di ciascuna Commissione che discende dalla già ricordata assimilazione della Commissione politiche dell'Unione europea alle altre Commissioni permanenti. Tuttavia, si rischia di perdere così, almeno per la sede referente, quel livello di informalità che caratterizza l'attività in Commissione. E non è ben chiaro perché, specie nelle sedi conoscitive, non si possano sommare tra loro la trasmissione video e il resoconto stenografico (a meno che non si tratti di una scelta dettata solo dall'intento di risparmiare risorse finanziarie).

Invero, riguardo alle Commissioni permanenti, sarebbe necessario osare di più, e ipotizzare un ridisegno complessivo delle loro attribuzioni e del loro numero (con un risparmio, in questo caso decisamente maggiore). Sempre più chiaramente esse appaiono troppo frammentate per riuscire a "seguire" adeguatamente le politiche pubbliche disegnate nei vari progetti di legge. Tant'è che sempre più spesso in fase di assegnazione i Presidenti di Assemblea privilegiano Commissioni con competenze "trasversali"; oppure, per lo svolgimento di attività conoscitive (specie su temi europei), ricorrono alla riunione congiunta di ben sei Commissioni permanenti (3 della Camera e 3 del Senato)⁴².

9. Conclusioni: la necessità di incidere anche sulle procedure regionali e europee; il nodo della "forza" del Governo nella prospettiva della rivitalizzazione del procedimento legislativo ordinario

Vedremo ora quale sarà il destino di questa proposta. Nella prima seduta della Giunta per il regolamento ad essa dedicata, il 16 febbraio 2012, sono giustamente emerse le

risulterebbero prive di ogni efficacia deterrente nei confronti della prassi dei maxi-emendamenti.

⁴² Cfr. C. FASONE, *Possono essere convocate in seduta congiunta sei Commissioni di Camera e Senato?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, marzo 2012.

Osservatorio sulle fonti

voci dei gruppi di opposizione (visto che i due presentatori appartengono ora entrambi alla maggioranza) e si sono evidenziate, tra le altre, le questioni del coordinamento con l'altro ramo del Parlamento, del rapporto con le iniziative di riforma costituzionale ed elettorale e, infine, pure quella delle forme con cui procedere alla codificazione delle prassi e delle convenzioni parlamentari (anche al fine, già più volte sottolineato, di garantire una maggiore tenuta alle regole che ci si accinge a scrivere).

Altre discipline da riformare con urgenza sembrano, oltre a quelle sull'articolazione del sistema delle commissioni permanenti (da ripensare radicalmente, come si è appena rilevato), quelle relative ai rapporti con le Regioni (nei regolamenti di Camera e Senato ancora compaiono norme ormai superate dalle revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, e comunque del tutto inadeguate a garantire un confronto effettivo e trasparente con le autonomie territoriali, anche a prescindere da ogni ipotesi di riforma del bicameralismo)⁴³ e ai rapporti con l'Unione europea. In particolare, a oltre due anni dalla sua entrata in vigore, deve ancora procedersi all'adeguamento dei regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona⁴⁴, nell'ottica di sviluppare appieno – in azione congiunta e coordinata con il legislatore ordinario – le tante e delicate funzioni che l'ordinamento dell'Unione europea attribuisce ai Parlamenti nazionali (e che, in particolare, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco sta valorizzando al massimo grado)⁴⁵. Anzi, questa tappa del processo di “europeizzazione” dei Parlamenti nazionali dovrebbe rappresentare un'occasione preziosa per ammodernare le procedure camerali sulla base di elementi oggettivi e piuttosto stabili, anche al di là dell'esigenza di disciplinare le attribuzioni previste nei nuovi Trattati europei.

In realtà, anche prescindendosi da queste “lacune”, dietro la valutazione complessiva della proposta in esame sta una domanda di fondo, su cui gli stessi studiosi appaiono tuttora divisi. E cioè se prassi come il frequente ricorso a decreti-legge e a leggi di

⁴³ Cfr. N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Donzelli, Roma, 2008, p. 91 s. e C. FASONE, *I raccordi tra Parlamento e autonomie territoriali nell'attività legislativa: per la sostituzione di procedure obsolete*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., p. 195 s.

⁴⁴ Finora, infatti, si è proceduto, alla Camera, con pareri adottati “in via sperimentale” dalla Giunta per il regolamento (il 6 ottobre 2009 e il 14 luglio 2010) e al Senato con una lettera del Presidente di Assemblea: ulteriori indicazioni in A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 4/2009, p. 1119 s., e D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2011, p. 519 s. Cfr., ad esempio, l'esercitazione svolta in ambito ISLE su *I regolamenti parlamentari dopo il trattato di Lisbona*, pubblicata su *Rass. parl.*, 3/2011, p. 711 s. e, in dottrina, C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2010; e N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005*, in www.astrid.eu, 18 luglio 2011.

⁴⁵ Si vedano, dopo la sentenza Lisbona del 30 giugno 2009, le sentenze sul salvataggio della Grecia del 9 luglio 2011 e sulla partecipazione del Bundestag allo European Financial Stability Facility (EFSF) del 28 febbraio 2012.

Osservatorio sulle fonti

conversione “*omnibus*” e a maxi-emendamenti con questione di fiducia – mediante le quali si è finito sostanzialmente per svuotare il procedimento legislativo ordinario – costituiscano un segno di debolezza del Governo⁴⁶; oppure se esse non rappresentino, all’opposto, un indice dell’eccessiva forza e della spregiudicatezza del Governo.

Nel dibattito che si è registrato in proposito tra i costituzionalisti, che è partito dalla indiscussa constatazione che tali prassi sono state fatte proprie da tutti i Governi più recenti, a prescindere dal relativo colore politico e dall’ampiezza della maggioranza politica che li ha supportati, ha sostenuto la prima tesi Augusto Barbera, per il quale il ricorso a tali strumenti costituisce, salvo eccezioni, un segno sia di “debolezza politica”, sia, soprattutto, di “debolezza istituzionale” del Governo⁴⁷. La tesi opposta è stata avanzata, invece, da Valerio Onida, ad avviso del quale il ricorso a prassi elusive o incostituzionali a prescindere dagli schieramenti rappresenta “il frutto non di presunte «necessità», ma di comodi opportunismi di chi si trova a gestire posizioni di potere”⁴⁸.

Anche tra i politologi si è affrontata la questione, tentando, di recente, la costruzione di un indice della forza dei governi⁴⁹, alla luce del quale emergono dati abbastanza contraddittori relativamente ai Governi italiani dal 1993 ad oggi: tali Governi, infatti, per effetto delle leggi di tipo maggioritario hanno sì “maggiori incentivi a modificare lo *status quo*, ma hanno anche meno «forza» per farlo”, a causa essenzialmente della frammentazione politica che contraddistingue le coalizioni, specie man mano che ci si allontana dall’appuntamento elettorale.

In attesa di formulare valutazioni più meditate, anche alla luce dell’evoluzione degli studi e al superamento del *bias* derivante dall’operato di Silvio Berlusconi (spesso sul

⁴⁶ Questa è, evidentemente, la tesi fatta propria dai presentatori della proposta, i quali nella relazione illustrativa sostengono che, “nonostante i miglioramenti introdotti nei Regolamenti di Camera e Senato nel corso degli anni Ottanta e Novanta, *permane una marcata debolezza del Governo* nell’ambito delle dinamiche parlamentari in generale e del procedimento legislativo in particolare”, rilevando che “la mancanza di strumenti procedurali che consentano al Governo di influire sulla fissazione dell’ordine del giorno e sui tempi della decisione rende la posizione del Governo nel nostro sistema parlamentare *la più debole, se raffrontata a quella delle principali democrazie europee, ma anche la più squilibrata* per effetto dell’abnorme e patologico ricorso alla decretazione d’urgenza, secondo un’interpretazione di tale istituto largamente estranea alla sua connotazione costituzionale” (corsivi aggiunti).

⁴⁷ Così A. BARBERA, *Un buon documento: ma con dei vuoti nel governo dell’economia e della finanza pubblica*, in *Forma di governo, legge elettorale, riforma del bicameralismo paritario*. Seminario promosso dal *Forum Riforma dello Stato*, Camera dei deputati, Roma, 14 giugno 2010, p. 55 s., spec. p. 59, ad avviso del quale “sono manifestazioni patologiche che hanno la loro radice in altre patologie. Due sono le cause di fondo: la lentezza dei lavori parlamentari (388 giorni i tempi medi per l’approvazione di un disegno di legge) e la necessità di porre un argine ai micro-interessi presenti all’interno delle stesse maggioranze, che premono sulla spesa, cui si tenta di fare fronte con voti di fiducia e maxi-emendamenti”.

⁴⁸ In questi termini, V. ONIDA, *Brevi riflessioni sulle riforme istituzionali*, ivi, p. 261 s., spec. p. 263 s., il quale nega che “il nostro sia un sistema in cui l’esecutivo è debole nei rapporti con il Parlamento e con gli altri poteri”. Se ‘debole’ è “un esecutivo che non ha gli strumenti istituzionali per assumere decisioni efficaci, tempestive e coerenti in ampi settori, non è vero che il nostro lo sia: gli strumenti ci sono, eccome, e sono andati rafforzandosi nel tempo”.

⁴⁹ Cfr. A. PRITONI, *Governi «forti» e governi «deboli» nei sistemi parlamentari. Una proposta per la misurazione del potenziale decisionale*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1/2011, p. 75 s.

Osservatorio sulle fonti

confine tra legalità e illegalità, nelle vicende imprenditoriali come nelle dinamiche politico-istituzionali, nelle quali ha finito per iniettare una serie di “veleni”⁵⁰, la sensazione è che, ormai, il Governo la sua forza “in” Parlamento se la sia andata acquisendo sul campo, attraverso una serie di “forzature” delle procedure parlamentari e degli strumenti costituzionali, spesso giustificate dalla necessità di rispondere a richieste dei mercati finanziari o degli altri partner europei, ma che ormai sono state introiettate dal sistema politico e istituzionale, e spesso non vengono neanche più avvertite come patologiche.

Per cui oggi ben si può dire che il Governo italiano sia tutt’altro che sprovvisto di strumentazioni adeguate per attuare il suo programma: la stessa esperienza dei primi 100 giorni del Governo Monti ci mostra che tale strumentazione, specie con la sponda delle decisioni europee che lo stesso Governo concorre ad assumere, è idonea a consentire anche al Governo di imporsi, in larga misura, pure rispetto alla sua maggioranza parlamentare⁵¹. Il punto è che, per farlo, deve sacrificare quei valori di trasparenza, pubblicità e responsabilità che in genere si riconnettono al procedimento legislativo: con risultati assai problematici in termini di qualità, formale e sostanziale, delle norme in tal modo prodotte, che ovviamente si riflettono sul tasso di organicità, di coerenza e di tenuta delle politiche adottate. È per questo – ci sembra – che un cambiamento delle regole parlamentari e anche di quelle poste in Costituzione sia da salutare con favore nella misura in cui riesca a prendere sì atto e in qualche modo a codificare, ma anche a delimitare e a riequilibrare il ruolo di protagonista che il Governo svolge nell’attività legislativa.

In questa chiave, sia la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, che dovrebbe aver posto un decisivo freno alla prassi dei decreti-legge e delle leggi di conversione “*omnibus*” – cui il Presidente della Repubblica ha fatto prontamente eco con la lettera del 23 febbraio 2012 –, sia una riforma dei regolamenti del Senato e della Camera, specie nella parte in cui riuscissero a superare i maxi-emendamenti, potrebbero aiutare a costruire procedure decisionali sì più snelle e veloci, ma anche più equilibrate e trasparenti. Ovviamente, a patto che le regole che vengono qui fissate siano assistite da meccanismi idonei ad assicurarne il rispetto.

⁵⁰ Cfr. le acute osservazioni di A. BARBERA, *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del “berlusconismo”*, in www.forumcostituzionale.it, 22 novembre 2011, il quale parla appunto di “veleni iniettati da Berlusconi e dal berlusconismo nel sistema politico e istituzionale italiano”.

⁵¹ Certo, è forse troppo presto per esprimere un giudizio, in quanto occorrerà vedere se questa stessa possibilità di manovra caratterizzerà l’azione del governo Monti, anche una volta superata la fase più strettamente connessa all’emergenza finanziaria.