

Osservatorio sulle fonti

LA RIFORMA DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIO DI “SINCERITÀ” E MODELLO ACCUSATORIO DI DELIBERAZIONE POLITICA

di Renato Ibrido *

SOMMARIO: 1. La ricerca di nuove regole sul procedimento legislativo. - 2. L'ipotesi di riforma del Regolamento della Camera dei deputati. - 3. I canali di comunicazione fra Parlamento e società. - 4. La sottoposizione degli attori politici ed istituzionali ad una rete di vincoli di lealtà e fair play (c.d. principio di sincerità). - 5. Garanzia della decisione e modello accusatorio di deliberazione politica. - 6. Il rapporto Aula-Commissione. - 7. Posizione del Presidente della Camera, effettività del Regolamento e interpretazione del diritto parlamentare. - 8. Verso una conclusione.

On January 8, 2014 the Committee on the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies approved the basic test of amendments to the Rules of Procedure. The essay analyses how this reform can affect the role of the Chamber in the legislative process and, consequently, the position of the Parliament within the form of government.

In particular, the essay describes the attempt to develop new elements of “adversarial system” in the Italian legislative process, especially focusing on the introduction of some “fair play obligations” among the constitutional bodies (so-called “principle of sincerity”), for example the “maxi-amendment ban”.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università LUISS “Guido Carli” di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. La ricerca di nuove regole sul procedimento legislativo

È acquisizione di una solida e raffinata dottrina la relativizzazione della funzione legislativa nell'ambito della ricostruzione dei compiti del Parlamento nelle società contemporanee¹. D'altronde, la stessa architettura dei Regolamenti parlamentari del 1971 sembra poggiare, piuttosto che sull'idea di "funzioni", su quella del coordinamento «dei "luoghi" parlamentari del procedimento nei quali» tali funzioni «si svolgono»².

Da questo punto di vista, il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari³ accolto dai Regolamenti del 1971, offre, quarantadue anni più tardi, un formidabile strumento per affrontare la transizione dal paradigma tradizionale del "Parlamento legislatore" al nuovo paradigma del "Parlamento federatore". Come evidenziato da Andrea Manzella, infatti, oggi la missione politico-culturale delle Assemblee parlamentari è quella innanzitutto di gestire, attraverso inedite forme di "parlamentarizzazione" e "cooperazione" interistituzionale, i nuovi processi di sovrastatalità e *governance* multi-livello⁴.

E tuttavia, per quanto relativizzato e collocato in questo quadro più ampio, il tema della funzione legislativa continua a costituire il punto nevralgico della discussione in materia di riforme istituzionali. Ne sono una conferma le recenti esternazioni del Capo dello Stato⁵ e le dichiarazioni del Presidente del Consiglio⁶, i quali, all'indomani della

¹ Già nella seconda metà dell'Ottocento W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), Oxford University Press, London, 1928, tr. it.: *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, p. 142 ss., relativizzando l'immagine del "Parlamento legislatore", individuava cinque fondamentali funzioni del Parlamento: «eleggere un buon governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi correttamente interprete dei desideri della nazione, portare compiutamente i problemi all'attenzione del Paese». Pur riconoscendo che vi sono «stagioni in cui l'attività legislativa è più importante di altre», Bagehot ha negato che «che essa sia importante quanto l'elezione dell'esecutivo o quanto l'educazione politica impartita dal Parlamento alla nazione». Per un tentativo di attualizzazione della classificazione delle funzioni parlamentari proposta da Bagehot, v., fra gli altri, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 147 ss.

² Così P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 241 ss. e spec. 242-243. L'architettura dei Regolamenti sembra dunque poggiare su premesse culturali differenti rispetto a quelle che avevano ispirato la redazione della Sezione II del Titolo I della Parte II della Costituzione, tutta incentrata sulla funzione legislativa. A differenza di altri testi costituzionali, come ad esempio quello spagnolo, la Costituzione italiana neppure menziona esplicitamente la funzione di controllo parlamentare, la quale è categoria di origine dottrinarica che ha trovato riconoscimento solamente con la recente legge costituzionale n. 1 del 2012, fra l'altro limitatamente al settore della finanza pubblica.

³ Sul quale, d'obbligo è il riferimento a A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 229 ss.; ID., *La funzione di controllo*, in *Il Parlamento. Annuario 2000 dell'A.I.C.*, Cedam, Padova, 2001, p. 219 ss.

⁴ Su questa transizione, v. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss. Sull'itinerario del principio parlamentare nei processi di integrazione europea, v. almeno P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giapichelli, Torino, 2010, p. 325 ss.

⁵ Il 31 dicembre 2013, nel messaggio di fine anno, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano,

Osservatorio sulle fonti

decisione del Governo di rinunciare alla conversione del decreto “salva-Roma”, hanno ulteriormente sollecitato una riforma dei Regolamenti parlamentari. Ancor più di recente, l’applicazione alla Camera, in chiave anti-ostruzionistica, della c.d. “ghigliottina” nei momenti drammatici che hanno preceduto l’approvazione del disegno di legge di conversione del decreto “Imu-Bankitalia” ha reso evidente la necessità di un intervento sui Regolamenti.

Non è questa la sede per affrontare il problema dei fattori alla base della crisi della funzione legislativa e del suo procedimento⁷. È sufficiente invece richiamare l’attenzione su un dato che emerge con chiarezza dalla vicenda italiana: tutte le principali forzature e violazioni delle regole sul procedimento legislativo – dai maxi-emendamenti all’abuso della decretazione d’urgenza, dallo svuotamento della sede referente all’inservanza dei vincoli posti a tutela della qualità della legislazione – trovano origine non solo in un *deficit* di cultura politica della nostra classe dirigente, ma anche – ed è questo il punto – nella mancata individuazione da parte dei Regolamenti parlamentari di un adeguato punto di equilibrio fra le “garanzie di decisione” e quelle di “partecipazione”. Per una singolare eterogenesi dei fini, infatti, quello che resta dell’originario nucleo “inclusivo” dei Regolamenti del 1971 ha prodotto in via di prassi, e con il *laissez-faire* (se non, a volte, con la complicità) dei Presidenti di Assemblea e della Corte costituzionale,

ha posto l’attenzione sull’esigenza «di nuove regole» in grado di consentire alle Assemblee rappresentative, e prima di tutto al Parlamento di recuperare il proprio ruolo centrale (...) Come proprio nei giorni scorsi è apparso chiaro in Parlamento» si richiedono riforme «nella formazione delle leggi, ponendo termine a un abnorme ricorso, in atto da non pochi anni, alla decretazione d’urgenza e a votazioni di fiducia su maxiemendamenti. Ma garantendo ciò con modifiche costituzionali e regolamentari, confronti lineari e “tempi certi” in Parlamento per l’approvazione di leggi di attuazione del programma di governo». Il testo del messaggio di fine anno è disponibile sul sito www.quirinale.it

⁶ Nella conferenza stampa del 27 dicembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, on. Enrico Letta, ha annunciato la decisione del Governo di «non portare a termine» il decreto “salva-Roma” «per l’eterogeneità delle norme» introdotte durante l’*iter* parlamentare. Ad avviso dell’on. Letta, tale vicenda «dimostra che è essenziale una riforma complessiva del procedimento legislativo (...) Il procedimento legislativo in Italia non è quello di una democrazia moderna in grado di funzionare in modo efficiente (...) Serve un processo legislativo più lineare. Nel 2014 dobbiamo avere una riforma complessiva del procedimento legislativo che tenga conto di quello che è accaduto in questo mese di dicembre e dell’ingorgo legislativo. Il 2014 sarà l’anno per mettere mano a un riordino del percorso legislativo». Il formato audiovisivo della conferenza stampa è disponibile sul sito www.governo.it

⁷ Per esigenze di comodità espositiva, in questa sede i termini “procedimento” e “procedura” saranno utilizzati come sinonimi. Invero, secondo la dottrina più rigorosa, l’espressione “procedura” andrebbe riferita alle regole «che governano l’azione individuale singolarmente considerata», designando così un «modo standardizzato di fare le cose», mentre la formula “procedimento” sarebbe connessa alle «regole che coordinano l’attività di più soggetti». In questo senso, v. F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 7, i quali osservano che le “procedure” non sono prerogative esclusive del mondo diritto, ma sono presenti in qualsiasi sfera di esperienza. Per indicazioni sulla funzione del “procedimento” nel diritto parlamentare, v. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell’ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell’universalismo procedurale*, Napoli, Jovene, 2012, spec. 244 ss.; N. LUPO, *La difficile “tenuta” del diritto parlamentare, tra Corte costituzionale, Presidente di Assemblea e Presidente della Repubblica*, in A. MANZELLA (cur.), *I Regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, Bologna, il Mulino, 2012, 199 ss.

Osservatorio sulle fonti

una serie di moduli procedimentali di deliberazione politica che hanno finito per annullare le garanzie di partecipazione dell'opposizione e del singolo deputato. Si è così registrato «un progressivo ma deciso allontanamento dai principi costituzionali» e regolamentari, anche «attraverso passaggi che, considerati in sé, possono apparire di entità minima, quando non impercettibile, ma che, se osservati nel loro complesso, risultano assai rilevanti»⁸.

Per giunta, il Governo non sembra aver avvertito alcun senso di colpa per aver contribuito in maniera decisiva al formarsi di questa rete di *bad practices*. Anzi, anche per la sua funzione di garante ultimo degli impegni sui conti pubblici assunti dall'Italia in sede europea, il Governo si è sentito in una certa misura legittimato a forzare determinati vincoli procedurali, in particolare allorché si trattava di assicurare la puntuale approvazione della manovra economica concordata con Bruxelles⁹.

2. L'ipotesi di riforma del Regolamento della Camera dei deputati

Nella seduta dell'8 gennaio 2014, la Giunta per il Regolamento ha concluso la discussione generale sull'ipotesi di riforma del Regolamento della Camera dei deputati. A larghissima maggioranza, e con i soli voti contrari dei due rappresentanti del Movimento Cinque Stelle, la Giunta ha licenziato quale testo base per il prosieguo dei lavori lo schema di modifica elaborato dal Gruppo di lavoro per le riforme regolamentari nominato dal Presidente della Camera, on. Boldrini, il 30 maggio 2013¹⁰.

In via preliminare, occorre osservare che non tutte le proposte contenute nel testo base licenziato dalla Giunta hanno carattere “innovativo”. Una parte consistente delle modifiche seguono invece la strada della “codificazione” di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo”¹¹.

⁸ N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss. e spec. 42-43.

⁹ Sul rafforzamento della posizione dell'esecutivo quale conseguenza del processo di integrazione europea, v., fra gli altri, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello: atti del Convegno*, Roma, Giuffrè, Milano, 2005, p. 103 ss.

¹⁰ Per la consultazione dell'ipotesi di articolato, v. l'allegato di A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, p. 3 ss.

¹¹ Con l'espressione “diritto parlamentare spontaneo” si intende la genesi di nuovi comportamenti e istituti parlamentari al di fuori di ogni previsione normativa scritta. Come evidenziato da E. SERAFIN, *L'evoluzione del Regolamento del Senato come prodotto dell'esperienza*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 73 ss. e spec. 75, i fenomeni di spontaneità si distinguono dalla prassi e dalla consuetudine, le quali esprimono invece «l'attitudine a maturare comportamenti all'interno o intorno a un corpo normativo». Peraltro, il minimo comun denominatore di queste diverse forme di diritto parlamentare non scritto può essere rintracciato nella comune tendenza a fungere da fattore di aggregazione attorno ad una tavola di valori condivisi. Mentre, infatti, «il voto su una disposizione scritta, per sua intrinseca natura, divide e spacca – o comunque può potenzialmente dividere – il

Osservatorio sulle fonti

Basti pensare, solo per citare alcuni esempi, alla trasposizione nel Regolamento del c.d. meccanismo del “doppio parere” del Comitato per la legislazione, il quale era stato già introdotto dalla Giunta il 6 ottobre 2009¹²; alla “codificazione” nel nuovo art. 46 di alcuni indirizzi assunti in materia di numero legale (e in particolare della “giurisprudenza” Violante in materia di “presenti inerti”¹³); o, ancora, alla soppressione di disposizioni che erano rimaste “lettera morta”, come ad esempio i commi 4 e 5 dall’art. 83, riguardanti, rispettivamente, la discussione di progetti di legge per ciascuna parte o per ciascun titolo e la possibilità di convocare la Conferenza dei presidenti di gruppo per definire l’organizzazione della discussione ampliata¹⁴.

L’estensione di questo strato di modifiche regolamentari dal carattere “non innovativo” è, per certi aspetti, impressionante. In ultima analisi, tale dato conferma l’esistenza, accanto al Regolamento parlamentare “visibile”, di un Regolamento parlamentare “invi-

collegio votante, la nascita di fenomeni accettati offre il pregio di accomunare, oltre le stesse divaricazioni ideali e politiche, i diversi soggetti attorno a regole condivise». Sulla categoria della “spontaneità”, d’obbligo è il riferimento a R. FERRARI ZUMBINI, *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *I Regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, *Giornale di storia costituzionale*, 15/2008, p. 17 ss.; ID., *Lo statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, in *Le Carte e la storia*, 17/2011, p. 13 ss.

¹² In base al parere della Giunta del 6 ottobre 2009, in caso di modifiche apportate al disegno di legge di conversione nel corso dell’esame in Commissione, il Comitato, su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione stessa, esprime un ulteriore parere, avente ad oggetto le sole modifiche così apportate; in caso di mancata espressione del parere entro la conclusione dell’esame in sede referente esso può essere reso direttamente all’Assemblea.

¹³ Ai sensi dell’art. 46, c. 7 sono dunque sono computati nel numero legale, ove indicati nominativamente dal Presidente della Camera, i deputati che pur non avendo partecipato alla deliberazione, siano in ogni caso presenti in Aula al momento della chiusura della votazione (c.d. “presenti inerti”) oppure abbiano nella stessa seduta svolto la dichiarazione di voto. È inoltre “codificato” il parere del 9 novembre 1990, ai sensi del quale, ai fini del computo del numero legale, sono considerati presenti, oltre ai firmatari di una richiesta di votazione qualificata e ai richiedenti la verifica del numero legale, un numero di deputati appartenenti ai Gruppi richiedenti pari alla differenza fra il *quorum* prescritto per la richiesta e i deputati dei Gruppi stessi che abbiano partecipato alla votazione o siano stati comunque computati come presenti. Infine, l’art. 46, c. 1, stabilisce che le deliberazioni delle Commissioni chiamate ad esprimere la volontà definitiva della Camera non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti. Il testo attualmente vigente, richiedendo tale requisito solamente in Assemblea e in Commissione in sede deliberante, presenta invece importanti profili di criticità costituzionale, probabilmente contrastando con la lettera e la *ratio* dell’art. 64, c. 3 Cost. In ogni caso, l’ipotesi di riforma, recependo l’indirizzo interpretativo particolarmente rigoroso individuato dalla “giurisprudenza” parlamentare, ha esteso il requisito di cui all’art. 46, c. 3 Cost. a tutte quelle ipotesi nelle quali l’Assemblea risulta “surrogata” dalla Commissione.

¹⁴ A questa categoria modifiche regolamentari può essere altresì ascritto il nuovo art. 116, c. 5, in base al quale la posizione della fiducia sospende il decorso dei tempi del contingentamento. Viene così mantenuta a regime la soluzione fino ad oggi prevista in via transitoria dall’art. 154, c. 2. Per una rassegna delle prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare “spontaneo” recepite all’interno del testo base licenziato dalla Giunta, sia consentito rinviare a R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, in *Federalismi.it*, 2/2014, spec. p. 5 ss.

Osservatorio sulle fonti

sibile”¹⁵, il quale può essere considerato come il prodotto della mancata attività di manutenzione regolamentare.

Sebbene il percorso di riforma regolamentare poteva essere più ambizioso, abbracciando la soluzione della “ricodificazione” integrale già da tempo prospettata in dottrina¹⁶, occorre osservare che il processo di scrittura delle regole del diritto parlamentare intrapreso dalla riforma ha comunque individuato una importante garanzia a tutela della trasparenza dei procedimenti di decisione parlamentare, soprattutto in un sistema nel quale gli attori politici (ed in particolare le opposizioni) non hanno accesso, come in altri ordinamenti, a selezioni ragionate dei precedenti¹⁷.

Meritevoli di attenzione sono poi le proposte volte ad omogeneizzare il Regolamento della Camera con la disciplina del Senato. Questo secondo “strato” della riforma è concentrato soprattutto in alcuni punti fondamentali della disciplina relativa alla questione di fiducia, la quale, come è noto, è assai meno stringente al Senato che non alla Camera. In particolare, seguendo il modello del Senato, viene superato il termine dilatorio delle ventiquattro ore¹⁸ nonché il principio del “doppio voto”, in base al quale, se il Governo pone la fiducia sull’articolo unico, si procede ad una doppia votazione, una relativa alla

¹⁵ L’immagine è naturalmente mutuata dal titolo di un noto lavoro di L.H. TRIBE, *The Invisible Constitution*, Oxford UP, Oxford, 2008.

¹⁶ V. L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei Regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, cit., p. 223 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis a atti del diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 269 e spec. 285 e, volendo, R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”. Processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., spec. p. 22 ss.

¹⁷ Propongono la pubblicazione di una selezione ragionata dei precedenti N. LUPO, *Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in ID. (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 7 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis a atti del diritto parlamentare*, cit., p. 269 ss. Sull’esigenza di intaccare la tirannia del “precedente segreto”, v. anche C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 4/2008, p. 762 ss. Sottolinea come la via maestra per assicurare la pubblicità del precedente sia quella di affidare alle amministrazioni parlamentari, con l’esclusione di qualsiasi forma di compartecipazione degli organi politici, il compito di curare e periodicamente aggiornare un commentario dei Regolamenti R. IBRIDO, *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, in *Rass. parl.*, 2/2012, p. 293. *Contra*, v. A. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera, nell’evoluzione delle strutture amministrative*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., p. 39 ss. e spec. 73 ss.; C. SPECCHIA, *I “precedenti” nel diritto parlamentare*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1986, p. 143 ss. e spec. 150 ss. Mette inoltre in guardia da un approccio che tenda a riconoscere «effetti eccessivamente salvifici» alla “raccolta” dei precedenti, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente: luci ed ombre*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere. Il Filangeri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2008, p. 57 ss. e spec. 95.

¹⁸ Al fine di garantire una adeguata organizzazione al dibattito, consentendo ai gruppi di precisare le proprie posizioni, il testo attualmente vigente dell’art. 116, c. 3 Reg. Cam. prevede il decorso di un intervallo minimo di ventiquattro ore tra la richiesta di fiducia ed il voto della Camera, salvo diverso accordo tra i gruppi. La nuova disciplina attribuisce invece alla Conferenza dei Capigruppo, in sede di organizzazione complessiva del dibattito fiduciario, il potere di individuare il momento del voto di fiducia.

Osservatorio sulle fonti

questione di fiducia e l'altra – di carattere non fiduciario – sul provvedimento nel suo complesso¹⁹.

Quanto allo strato “innovativo” dello schema di riforma, pur nell'eterogeneità delle materie trattate, è possibile individuare quattro fondamentali direttrici delle modifiche regolamentari: il rafforzamento dei canali di comunicazione fra Parlamento e società nell'ambito dell'*iter legis*; la sottoposizione degli attori politici ed istituzionali ad una serie di vincoli reciproci di lealtà e *fair play* (c.d. “principio di sincerità”); l'introduzione di taluni elementi del modello accusatorio di deliberazione politica quale contrappeso alla valorizzazione di alcune “garanzie di decisione”; l'intervento sui criteri di riparto del lavoro legislativo fra Assemblea e Commissioni permanenti.

Queste quattro diverse direttrici della riforma meritano di essere analizzate separatamente.

3. I canali di comunicazione fra Parlamento e società

Nel descrivere «ciò che è vivo e ciò che è morto dei Regolamenti parlamentari del 1971» Eduardo Gianfrancesco ha individuato l'elemento di maggiore vitalità di questi testi nella configurazione di canali diretti attraverso i quali la società civile poteva accedere direttamente all'istituzione parlamentare²⁰.

Certo, si trattava di «timide aperture» rispetto ad un impianto regolamentare che continuava «a rispecchiare la pressoché completa identificazione tra pluralismo e sistema partitico»²¹.

E tuttavia, ad uno sguardo retrospettivo, quelle innovazioni segnavano una discontinuità profonda rispetto ad una «impostazione sostanzialmente ancora ottocentesca, tendente a risolvere il ruolo del Parlamento nella funzione assorbente di contraddittore dialettico del Governo e ad esaurire il nucleo della vita costituzionale dello Stato-persona in questa relazione»²².

Benché, dunque, il disegno dei Regolamenti parlamentari del 1971 meriti, su questo versante, un giudizio equilibrato, il quale tenga conto del contesto culturale dell'epoca, non vi è dubbio, peraltro, che quell'impianto, anche come modificato dalle successive novelle, appaia oggi inadeguato a contenere le nuove domande di apertura del Parlamento alla società.

In questa cornice, l'ipotesi di riforma del procedimento legislativo licenziata dalla

¹⁹ Allineandosi alla disciplina del Senato, l'ipotesi di articolato stabilisce che, in caso di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico si passi direttamente alla votazione finale.

²⁰ V. E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei Regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., p. 135 ss. e spec. 139 ss.

²¹ Così P. RIDOLA, *I Regolamenti del 1971 e la centralità della democrazia parlamentare*, cit., p. 241 ss. e spec. 242-243.

²² V. E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei Regolamenti parlamentari del 1971*, cit., p. 140.

Osservatorio sulle fonti

Giunta appare ancora collocarsi sul terreno dei “correttivi” rispetto ad un assetto saldamente incentrato sui luoghi di comunicazione fra le forze parlamentari. Si è cercato, in altre parole, di introdurre degli innesti di democrazia partecipativa che tuttavia non disturbassero più di tanto il “manovratore”.

In particolare, due aspetti dell’ipotesi di riforma meritano attenzione.

In primo luogo, in relazione alle procedure di esame delle leggi di iniziativa popolare e regionale, data l’oggettiva impraticabilità della soluzione della calendarizzazione automatica, l’ipotesi di riforma, assai più realisticamente, ha individuato un obbligo per la Commissione competente di deliberare, entro un mese dall’assegnazione, sulla “presa in considerazione”, eventualmente previa audizione di un rappresentante dei promotori della proposta di iniziativa popolare e comunque sulla base di una proposta motivata formulata da un apposito Comitato permanente (art. 100-*bis*, c. 1). Se la deliberazione è favorevole, la Commissione deve concludere la discussione entro due mesi ed il progetto di legge è iscritto nel calendario dell’Assemblea. In caso contrario, della deliberazione è data notizia ai promotori o ai Consigli regionali.

Come si legge nella relazione dell’on. Melilla (Sinistra, Ecologia e Libertà), la proposta di modifica dell’art. 100-*bis* è ispirata al modello austriaco, il quale, piuttosto che prevedere meccanismi automatici di trasferimento all’Aula delle proposte di iniziativa popolare, attribuisce alle Commissioni l’obbligo di esaminare tali proposte e di deliberare sul prosieguo dell’esame.

In secondo luogo, il pacchetto di modifiche regolamentari procede ad estendere notevolmente la platea dei soggetti che è possibile audire in via formale, così reagendo ad uno dei principali prodotti dell’azione creatrice del diritto parlamentare “spontaneo”, vale a dire le audizioni informali²³.

Sulla base della disciplina attualmente vigente, le Commissioni parlamentari possono procedere ad audizioni formali – ossia ad audizioni caratterizzate dalla piena pubblicità delle sedute – di un numero di soggetti assai limitato, quali ad esempio Ministri e dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione, anche ad ordinamento autonomo (art. 143, c. 2 Reg. Cam.)²⁴.

L’estrema limitatezza della platea di soggetti che possono intervenire nelle audizioni, e dunque l’insufficienza della disciplina regolamentare rispetto alle reali esigenze informative delle Commissioni, ha prodotto tre diverse tendenze regolamentari: in primo luogo, gli organi parlamentari hanno interpretato in senso estensivo l’art. 143, c. 2 Reg. Cam., includendovi, ad esempio, i componenti delle Autorità indipendenti; in secondo luogo, nel silenzio del Regolamento, le Camere hanno spontaneamente dato vita

²³ All’estensione dei soggetti che è possibile audire si accompagna inoltre una maggiore pubblicità dei lavori della Commissioni. In particolare, lo schema di riforma prevede la diretta via *web tv* delle sedute di Commissione nonché la possibilità di disporre il resoconto integrale.

²⁴ In argomento, v. C. GATTI, *Tipologia e disciplina delle audizioni nelle Commissioni permanenti*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, p. 59 ss.; A. D’ALOIA, *Osservazioni sull’attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE, *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 13 ss.

Osservatorio sulle fonti

all'istituto delle audizioni informali, così "aggirando" i limiti previsti dall'art. 143; infine, le Commissioni si sono avvalse della disposizione che consente loro di procedere ad audizioni formali nell'ambito delle indagini conoscitive che le Commissioni possono disporre nelle materie di propria competenza ai sensi dell'art. 144 Reg. Cam.²⁵.

La "riforma Boldrini" include ora fra i soggetti che possono essere auditi in via formale anche i dirigenti di società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica che operino in settori di rilevante interesse pubblico, i presidenti o legali rappresentanti di una serie di enti ed organi (anche di rilevanza costituzionale) e i rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea. Inoltre, sostanzialmente recependo la procedura sperimentale introdotta dalla Giunta il 26 giugno 2013, si consente l'audizione informale di soggetti designati a nomine governative, finalizzata esclusivamente all'accertamento dei requisiti posseduti e senza possibilità di incidere sugli indirizzi gestionali degli enti ed organismi interessati²⁶.

Vi è da chiedersi se nel seguito dell'esame del progetto di riforma regolamentare, alcuni elementi già contenuti nell'ipotesi di articolato non possano essere ulteriormente valorizzati. In particolare, al fine di garantire l'effettività della "presa in considerazione", appare necessario rendere obbligatoria (anziché meramente facoltativa) l'audizione del rappresentante dei promotori della proposta di legge²⁷. Dovrebbe poi valutarsi l'opportunità di introdurre un meccanismo di "silenzio-assenso" in relazione alla ipotesi di mancato rispetto del termine di un mese previsto dalla modifica dell'art. 100-bis (con conseguente decorso dell'ulteriore termine di due mesi per la conclusione della discussione in Commissione²⁸).

Come dimostra una recente ricerca condotta dal Seminario Tosi, l'indagine comparatistica smentisce «un diffuso luogo comune», e «cioè quello per cui quasi nessuna delle proposte legislative di iniziativa popolare si trasforma in legge». Semmai, con riferimento all'esperienza italiana, «c'è da segnalare che nei casi nei quali le iniziative popolari hanno avuto successo esse sono per lo più (ma non sempre) confluite in testi unificati nati da precedenti proposte di legge di origine diversa (parlamentare o governativa). Ma ciò è cosa ben diversa dal sostenere la totale inutilità dell'istituto (...) Del resto, se si dovesse misurare la funzionalità e l'efficacia di iniziative legislative provenienti da altri soggetti rispetto al loro esito finale si dovrebbe arrivare alla paradossale conclusio-

²⁵ Con la riforma del 24 settembre 1997 è stata riconosciuta alle Commissioni la facoltà di disporre indagini conoscitive e audizioni nell'ambito dell'istruttoria legislativa (art. 79 Reg. Cam.).

²⁶ L'audizione è disposta su richiesta di un quarto dei componenti della Commissione.

²⁷ Secondo un modello già accolto, d'altronde, anche dal Regolamento UE 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei. Ai sensi dell'art. 10 del suddetto Regolamento, la Commissione europea è tenuta a ricevere i promotori «ad un livello adeguato, per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa dei cittadini». L'art. 11 prevede poi il diritto dei promotori ad essere sentiti presso il Parlamento europeo nell'ambito di una audizione pubblica alla quale possono prendere parte anche le altre istituzioni (ed in ogni caso con la partecipazione della Commissione).

²⁸ Come detto, in base alla nuova procedura, se la deliberazione sulla "presa in considerazione" è favorevole, la Commissione deve concludere la discussione entro due mesi ed il progetto di legge è iscritto nel calendario dell'Aula

Osservatorio sulle fonti

ne che, proporzionalmente, l’iniziativa dotata di minor rilievo è quella riservata agli stessi membri del Parlamento»²⁹.

4. La sottoposizione degli attori politici ed istituzionali ad una rete di vincoli di lealtà e *fair play* (c.d. principio di sincerità)

Una seconda direttrice di riforma del procedimento legislativo può essere individuata nella previsione di una serie di vincoli procedurali finalizzati a sottoporre gli attori politici ed istituzionali ad una rete di doveri reciproci di lealtà e “*fair play*”: in nome cioè del c.d. “principio di sincerità”, per utilizzare una espressione impiegata dalla giurisprudenza costituzionale francese³⁰ e i cui segni nella giurisprudenza costituzionale italiana³¹ sono stati rintracciati da Massimo Luciani³².

Le tracce di questo principio all’interno del testo base sono numerose. L’esempio più importante è costituito dai nuovi limiti in materia di maxi-emendamento, fenomeno, quest’ultimo, che – soprattutto laddove abbinato alla questione di fiducia – costituisce il caso esemplare di violazione del principio di sincerità, e precisamente, di «autenticità

²⁹ P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *L’iniziativa legislativa popolare in prospettiva comparata*, [s.n.], Firenze, 2013, spec. IV-V.

³⁰ Con la decisione n. 2005-512 DC del 21 aprile 2005 il *Conseil constitutionnel* francese ha ricavato da alcune disposizioni regolamentari il principio di «*clarté et sincérité du débat parlementaire*», principio che è stato considerato come un corollario dell’art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, nonché dell’art. 3 della Costituzione del 1958. Con la successiva *Décision* n° 2005-526 DC del 13 ottobre 2005, il *Conseil* ha inoltre affermato la conformità *sous réserve* alla Costituzione della novella regolamentare che, in materia di leggi di spesa, limitava il diritto di presentazione di emendamenti alle ore 17:00 dei due giorni precedenti l’esame del relativo capitolo di spesa, consentendo altresì alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari di stabilire un termine di presentazione ancor più breve. Benché queste disposizioni fossero state concepite più per un’esigenza di celerità e speditezza dei lavori parlamentari che non piuttosto come garanzia di chiarezza e sincerità del dibattito, nondimeno il *Conseil* ha ritenuto di poterle utilizzare quale strumento di bilanciamento nel conflitto fra il principio di *clarté et sincérité* ed il “diritto” di emendamento il quale, come è noto, trova nella Costituzione francese uno specifico aggancio testuale. Su queste decisioni, v. F. DURANTI, *Francia: Regolamenti parlamentari e giustizia costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005. Sulla giurisprudenza costituzionale francese in materia di emendamenti, v. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 363 ss. e spec. 383 ss.

³¹ Di recente, il tema dell’esistenza di una serie di doveri di lealtà e “*fair play*” fra gli organi costituzionali sembrerebbe essere tornato al centro del ragionamento interpretativo della Corte costituzionale. Emblematico è, ad esempio, il passaggio della sent. n. 32 del 2014 nel quale la Corte, anche alla luce del fenomeno del “voto bloccato” determinato dalla posizione della fiducia sul maxi-emendamento, ha sottolineato che «il rispetto del requisito dell’omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione» è «di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa» (considerato in diritto 4.4).

³² M. LUCIANI, *Il “principio di sincerità” nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 4/2010, p. 575 ss.

Osservatorio sulle fonti

della volontà politica»³³. Vero è che nelle ultime legislature si è andata consolidando la tendenza ad includere nel testo del maxiemendamento i contenuti approvati, o quanto meno esaminati, dalla Commissione, consentendo così al Parlamento di recuperare qualche margine di interlocuzione. E tuttavia, a parte il fatto che questa linea di condotta appare legata ad un *self restraint* del Governo, il maxi-emendamento costituisce pur sempre una chiara elusione delle prescrizioni costituzionali, svuotando in particolare il principio dell'approvazione delle leggi «articolo per articolo» (art. 72 Cost.) nonché la potestà emendativa del Parlamento³⁴.

In ogni caso, gli art. 79, c. 10 e 86, c. 1-*bis*, nella formulazione prospettata dall'ipotesi di riforma, stabiliscono l'irricevibilità, in Aula e in Commissione, degli «emendamenti interamente sostitutivi di un articolo e contestualmente soppressivi di altri o in ogni caso volti a introdurre una pluralità di modifiche fra le quali non sussista una evidente consequenzialità logico-normativa». Si tratterà di vedere come le nuove disposizioni saranno sviluppate nella «giurisprudenza» presidenziale in materia di vaglio di ricevibilità, ma in ogni caso l'introduzione del divieto di maxi-emendamento può essere annoverato fra i punti di forza della riforma³⁵.

Ulteriori tracce del principio di «sincerità» sono rappresentate dai nuovi vincoli a tutela della genuinità dei testi dell'opposizione, i quali intendono preservare le suddette proposte dall'eventuale azione della maggioranza volta a snaturarne il contenuto. Nel dettaglio: l'art. 87, c. 1-*bis* prevede l'inammissibilità di proposte sub-emendative o di

³³ M. LUCIANI, *Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 582-583.

³⁴ Contra D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *Rivista A.I.C.*, 3/2013, il quale ritiene che tale correttivo restituisca l'immagine di un Parlamento adeguatamente coinvolto nelle fondamentali opzioni politiche. Sulla distinzione fra maxi-emendamenti «conservativi» e «innovativi», v. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 4/2005, p. 807 ss. Sulla incompatibilità del maxi-emendamento con i principi costituzionali, v., fra gli altri, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., p. 41 ss. In argomento, v. altresì G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 ss. Le obiezioni della dottrina sono state riprese in un messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi (A.C., XIV Legislatura, doc. I, n. 6, del 16 dicembre 2004). Dal canto suo il Presidente del Senato, sen. Pera, ha affermato «l'impossibilità di individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all'approvazione dei maxiarticoli» sulla base della mancanza di una definizione costituzionale di articolo (A.S., XIV Legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, 25 ss.). La Corte costituzionale, infine, ha configurato il procedimento di conversione di un decreto-legge oggetto di fiducia come un «procedimento abbreviato» ex art. 72, c. 2 Cost. (sent. 391/1995 Corte cost.), rigettando le censure di costituzionalità avanzate contro la disposizione introdotta in sede di conversione a seguito dell'approvazione di un maxi-emendamento governativo. Vi è da chiedersi, peraltro, se le critiche mosse al fenomeno del «voto bloccato» contenute in un *obiter dictum* della sent. n. 32 del 2014 non costituiscano il possibile preludio di un *revirement* giurisprudenziale.

³⁵ L'introduzione di un divieto di maxi-emendamento era stata auspicata, tra l'altro, nella Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica nonché nella Relazione finale del 17 settembre 2013 elaborata dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita presso la Presidenza del Consiglio durante il Governo Letta.

Osservatorio sulle fonti

richieste di votazioni per parti separate sui testi alternativi proposti dal relatore di minoranza; l'art. 77, c. 4 impedisce l'abbinamento dei progetti di legge di opposizione con altri progetti di legge³⁶; l'art. 79, c. 9-bis impone alla Commissione di riferire sul testo originario del progetto di legge in quota opposizione, sicché gli emendamenti approvati senza il consenso del Gruppo richiedente sono inclusi nella relazione e sottoposti al voto dell'Aula quali emendamenti della Commissione.

In questa direzione vanno altresì le modifiche dirette ad ottenere che un progetto di legge inserito nel calendario in quota dell'opposizione sia effettivamente esaminato dall'Assemblea. Ad esempio, il nuovo art. 24, c. 3, al fine di evitare atteggiamenti dilatori da parte della maggioranza, introduce il diritto di richiedere la trattazione in un calendario successivo degli argomenti in quota opposizione non conclusi nel calendario originario. In tal caso, il Presidente della Camera ne dispone l'iscrizione prioritaria al di fuori della quota dell'opposizione.

Come si legge nella relazione dell'on. Leone (Nuovo Centro Destra), la *ratio* della modifica è «quella di scoraggiare atteggiamenti dilatori da parte della maggioranza, che verrebbero sanzionati dall'aumento degli argomenti in quota opposizione nei calendari successivi (la quota già prevista per ciascun calendario si sommerebbe infatti al tempo riservato agli argomenti non conclusi nei calendari precedenti), portando di fatto i Gruppi di opposizione a poter chiamare l'Assemblea a deliberare su molte delle loro proposte»³⁷. In sostanza, con la nuova formulazione dell'art. 24, c. 3 diventa interesse delle forze di maggioranza garantire l'effettivo esame degli argomenti dell'opposizione.

Infine, a garanzia del “diritto” dell'opposizione di veder trattati i propri progetti di legge, gli artt. 40, c. 6 e 41, c. 1-bis subordinano al consenso dei Gruppi proponenti l'ammissibilità di questioni pregiudiziali di merito e sospensive, di richieste di inversione dell'ordine del giorno, di rinvio in Commissione o di rinvio dell'esame.

5. Garanzia della decisione e modello accusatorio di deliberazione politica

Come è stato evidenziato in dottrina, il Regolamento del 1971 ha costituito la “codificazione” di quella ideologia della “giusta decisione” fondata sulla logica sostanzialistica della inclusione delle minoranze mediante la concertazione dei contenuti della deliberazione politica. Sul versante opposto, le successive novelle avrebbero intrapreso la ricerca della “giusta forma” dei rapporti tra maggioranza e opposizione. In altre parole, esse avrebbero guardato ad un assetto di relazioni all'interno del quale la certezza dei tempi della decisione appare riequilibrata dalla valorizzazione di taluni elementi del modello “accusatorio” di deliberazione politica, ed in particolare dall'attribuzione all'opposizione di diritti di partecipazione procedimentale e di apposite riserve di spazi

³⁶ Il divieto di abbinamento viene meno in caso di consenso dei Gruppi interessati e allorché siano già all'esame della Commissione testi che vertano sulla stessa materia.

³⁷ A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, p. 156.

Osservatorio sulle fonti

istituzionali per esibire progetti alternativi a quelli della maggioranza³⁸.

Invero, per alcuni aspetti, questo disegno sembrerebbe essere rimasto sulla carta, in quanto talune *bad practices* hanno seguito l'opposto modello "inquisitorio" di deliberazione politica. È questo il caso, ad esempio, dell'azzeramento del potere di emendamento dei membri dell'Assemblea attraverso la posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento³⁹ e, più in generale, della forzatura di determinati vincoli procedurali in sessione bilancio⁴⁰.

Su queste contraddizioni interviene ora lo schema di modifica regolamentare che, nel valorizzare alcune istanze di garanzia della decisione, non trascura di introdurre i necessari correttivi ispirati al modello di deliberazione politica di tipo accusatorio.

La ricerca di tale equilibrio è in primo luogo evidente nella definizione della nuova procedura di urgenza. In base all'art. 69, come modificato dall'ipotesi di riforma, il Governo o un Capogruppo potranno chiedere che sia dichiarata l'urgenza di un progetto di legge⁴¹. In questo caso, la Commissione esamina in via prioritaria il progetto di legge dichiarato urgente, organizzando i propri lavori in modo da assicurare il rispetto del termine finale fissato dalla Conferenza dei capigruppo⁴².

L'accelerazione della procedura (previsione di un termine finale e obbligo di esame in via prioritaria da parte della Commissione) è accompagnata peraltro da tutta una serie di garanzie di partecipazione: l'attribuzione all'opposizione di tempi notevolmente superiori a quelli della maggioranza nel contingentamento (di regola non inferiore ai due terzi del tempo complessivo); la dichiarazione automatica di urgenza (ossia senza necessità di una espressa deliberazione) di almeno una proposta dell'opposizione qualora nell'ambito di un programma sia raggiunto il limite massimo di dichiarazioni di urgenza su richiesta del Governo o della maggioranza; l'esclusione dal novero dei progetti di legge per i quali può essere dichiarata l'urgenza, in aggiunta ai progetti di legge costituzionale e a quelli di eccezionale rilevanza (come già previsto dall'art. 69), anche dei decreti-legge, della legge di stabilità, della legge di delegazione europea e di qualsiasi altro provvedimento per il quale la Costituzione o il Regolamento stabilisca termini specifici per la conclusione dell'esame; la previsione del parere obbligatorio del Comitato per la legislazione.

Le modifiche in materia di procedura di urgenza sono state oggetto in Giunta di criti-

³⁸ V. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, cit., p. 244 ss. e spec. 278 ss.

³⁹ V., almeno, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 ss.

⁴⁰ Sul punto, v. C. BERGONZINI, *I Presidenti di Assemblea in sessione bilancio, tra Governo e Parlamento*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione.

⁴¹ Attualmente, invece, la procedura d'urgenza può essere attivata su richiesta del Governo o di dieci deputati (art. 69, c. 1).

⁴² Come nella disciplina attuale, l'urgenza è deliberata dalla Capigruppo a maggioranza di tre quarti. Se non si raggiunge il suddetto *quorum* la richiesta è sottoposta all'Assemblea, la quale delibera a maggioranza.

Osservatorio sulle fonti

che di segno opposto: da un lato, l'on. Toninelli (Movimento Cinque Stelle) ha definito il nuovo art. 69 come una «ghigliottina del procedimento legislativo» sconosciuta ad altre esperienze europee. Dall'altro lato, l'on. Vito (Forza Italia), pur appartenendo ad un gruppo di opposizione, e proponendo l'introduzione del voto a data certa dei disegni di legge prioritari del Governo, ha segnalato l'eccessiva timidezza della modifica regolamentare, dal momento che essa prevede un numero troppo esiguo di progetti di legge dichiarabili urgenti nell'ambito di ciascun programma⁴³.

Nell'impianto dell'ipotesi di riforma le istanze di garanzia della decisione sono valorizzate – oltretutto attraverso il *restyling* della procedura di urgenza – anche da ulteriori modifiche regolamentari: in primo luogo, l'art. 79, c. 1, nella sua nuova formulazione, assegna all'Ufficio di presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei Gruppi (e in caso di mancato raggiungimento del *quorum* al Presidente della Commissione) il potere di definire, oltre al termine per la presentazione degli emendamenti, anche il numero massimo di emendamenti da votare; si prevede una drastica riduzione degli emendamenti segnalabili in Aula e i tempi di intervento in Assemblea sono, di fatto, dimezzati (v. *supra* par. 6); la modifica dell'art. 85 realizza la soppressione della fase degli interventi sul complesso degli emendamenti di ciascun articolo – la quale appare ormai come una duplicazione della discussione sulle linee generali – e circoscrive la discussione degli articoli all'esame degli articoli aggiuntivi ed emendamenti presentati a ciascun articolo, e non anche, come attualmente previsto, nell'esame dell'articolo e del complesso delle proposte emendative; l'abrogazione dei commi 2 e seguenti dell'art. 85 sopprime inoltre la fase gli interventi sul complesso degli emendamenti e dei subemendamenti; l'art. 24, infine, stabilisce che il contingentamento dei tempi di un progetto di legge deve tener conto «del totale del tempo disponibile nelle sedute dedicate al loro esame» (e dunque del calendario), mentre le fasi delle sedute in cui si svolgono le votazioni devono essere fissate preventivamente.

Peraltro, nella logica del modello accusatorio di deliberazione politica, la riforma introduce alcuni importanti contrappesi a tutela della garanzia della partecipazione: oltre al già citato divieto di maxi-emendamenti, si scoraggia la presentazione di emendamenti in corso di seduta (c.d. “fuori sacco”) estendendo a questi ultimi il vincolo procedurale già previsto dall'art. 86, c. 5-*bis* in relazione agli emendamenti che comportino conseguenze di carattere finanziario. Sebbene questa disposizione sia sempre meno applicata con riferimento agli emendamenti di spesa, l'ipotesi di riforma introduce l'obbligo di convocazione della Commissione plenaria per l'esame degli emendamenti in corso di seduta, i quali non possono essere votati in Aula prima del giorno successivo a quello di presentazione (art. 86, c. 5).

Un ulteriore contrappeso può essere rintracciato nelle modifiche che irrobustiscono il valore dei pareri rinforzati resi in sede consultiva⁴⁴ e dei pareri delle Commissioni Bi-

⁴³ Per ciascun programma trimestrale dei lavori non possono essere dichiarati urgenti più di cinque progetti di legge (tre in caso di programma bimestrale).

⁴⁴ In base alla nuova disciplina, sono considerati in ogni caso “rinforzati” i pareri resi dalla Commissione Giustizia sulle norme recanti sanzioni, dalla Commissione finanze sulle disposizioni di carattere tri-

Osservatorio sulle fonti

lancio e Affari costituzionali⁴⁵. Qualora il parere rechi condizioni specificamente formulate esse si intendono presentate come emendamenti nella Commissione che procede in sede referente⁴⁶. In caso di mancato accoglimento di tali emendamenti, la Commissione competente deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Aula⁴⁷.

6. Il rapporto Aula-Commissione

Nel loro complesso, le modifiche in materia di procedimento legislativo sembrano perseguire una strategia di riqualificazione della fase di dibattito in Assemblea attraverso la maggiore concentrazione del procedimento legislativo in Commissione⁴⁸. Per farla breve, l'immagine che emerge dal testo base è quello di un Parlamento che vuole lavorare di più in Commissione per lavorare meno (e meglio) in Assemblea⁴⁹.

Sotto questo profilo, l'ipotesi di riforma segnala una decisa inversione di rotta rispetto alla direzione intrapresa con le novelle degli anni Novanta, le quali, allo scopo di agevolare la direzione dei lavori parlamentari da parte del Governo e della maggioranza, avevano privilegiato la sede dell'Assemblea rispetto a quella della Commissione, trascurando però quanto già osservato dalla migliore dottrina italiana e straniera a partire dagli anni Sessanta: ossia che la "forza" di un Parlamento si misura innanzitutto dal ruo-

butario, dalla Commissione lavoro sugli aspetti riguardanti il pubblico impiego, la previdenza e l'autonomia contrattuale nonché dalla Commissione politiche dell'Unione europea.

⁴⁵ Salvo il caso in cui il progetto di legge sia iscritto nel calendario dei lavori dell'Aula, la Commissione referente non può procedere a deliberazioni conclusive in mancanza del parere della Commissione "filtro" o della Commissione chiamata a rendere il parere "rinforzato". In ogni caso, la Commissione referente può reiterare la richiesta per una sola volta, indicando un nuovo termine, scaduto il quale, può procedere anche a deliberazioni conclusive. In base alla proposta di modifica dell'art. 73, c. 2, il termine per l'espressione del parere viene direttamente stabilito dalla Commissione competente, potendo così essere inferiore all'attuale termine di otto giorni (tre per i progetti di legge urgenti).

⁴⁶ L'art 86-bis, c. 4-bis prevede inoltre la trasformazione automatica delle condizioni testuali contenute nei pareri del Comitato per la legislazione in emendamenti in Aula.

⁴⁷ In relazione a quei progetti contenenti un complesso di disposizioni che investono in misura rilevante la competenza di altre Commissioni, l'art. 73, c. 1-ter, per compensare la Commissione assegnataria solamente in sede consultiva, stabilisce che, su richiesta di quest'ultima, le condizioni formulate si intendono incluse direttamente nel testo, salvo il caso in cui la Commissione competente non le respinga espressamente o le modifichi. In tal caso, la reiezione o la modifica delle condizioni deve essere oggetto di motivazione nella relazione per l'Aula.

⁴⁸ Sui "modelli" di riparto di competenze fra Commissioni e Assemblea e sulla identificazione delle prime con gli organi parlamentari che maggiormente incidono sugli equilibri degli assetti di governo, v. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.

⁴⁹ Il nuovo modello di relazioni fra Assemblea e Commissioni permanenti delineato dalla schema di riforma non ha invece valorizzato l'istituto della sede redigente. Sebbene una più approfondita valutazione dei percorsi regolamentari idonei a rivitalizzare tale procedura appaia opportuna, si può dubitare peraltro della praticabilità di alcune proposte emerse in Giunta volte a trasformare un istituto quasi desueto nella sede ordinaria di esame dei progetti di legge.

Osservatorio sulle fonti

lo spettante alle Commissioni⁵⁰.

In primo luogo, il testo base interviene sul regime delle segnalazioni degli emendamenti da votare in Aula qualora si proceda a votazioni riassuntive o per principi: ciascun Gruppo di consistenza pari o inferiore a trenta deputati potrà proporre un solo emendamento per articolo, cui si aggiunge un emendamento aggiuntivo ogni ulteriori trenta deputati (art. 85-*bis*). Questa drastica riduzione della quota di emendamenti segnalabili incontra due eccezioni, non trovando applicazione in relazione ai disegni di legge di conversione e ai progetti di legge sottoponibili nel loro complesso a voto segreto. Inoltre, su richiesta di un quarto dei membri della Camera (o di uno o più Presidenti di gruppo di almeno pari consistenza numerica) si tornerà a fare applicazione del regime vigente, il quale consente la votazione per ciascun Gruppo di un numero di emendamenti non inferiore in media ad un decimo dei componenti del Gruppo stesso. In ogni caso, salvo accordo unanime dei gruppi, la richiesta di ampliamento della quota di emendamenti da votare non può avere ad oggetto il disegno di legge di bilancio, il disegno di legge di delegazione europea e il disegno di legge europea.

Attraverso queste modifiche, l'estensore della riforma si è proposto dunque di impedire che il lavoro delle Commissioni sia stravolto in Aula, come dimostra la soppressione dell'inciso «di regola» dall'art. 86, c. 1, il quale stabilisce che gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono presentati e svolti in Commissione. L'obiettivo, insomma, è quello di trasformare la Commissione nella sede ordinaria di elaborazione dei testi individuando nell'Assemblea la sede di deliberazione politica.

In questa direzione vanno inoltre le modifiche finalizzate a ridurre la durata degli interventi in Aula e a superare l'eccessiva compressione del tempo dedicato ai lavori in Commissione.

La durata degli interventi in una discussione passerà da trenta a quindici minuti (art. 39, c. 1), regime che si applicherà anche ai relatori (art. 83, c. 1), i quali, precedentemente, avevano a disposizione venti minuti. Il tempo disponibile per l'illustrazione delle pregiudiziali, attualmente di dieci minuti, verrà dimezzato (art. 40, c. 3) e sarà soppressa la possibilità di concedere la parola sulle pregiudiziali a più proponenti dello stesso Gruppo (art. 40, c. 4). Le modalità ed i limiti di durata degli interventi a titolo personale saranno direttamente fissati dal Presidente della Camera, tenendo conto del tempo riservato a questa tipologia di interventi nel contingentamento. In base allo schema di art. 83, c. 2, l'ampliamento della discussione non potrà più essere richiesto da venti deputati, ma solamente da uno o più capigruppo di almeno pari consistenza numerica. L'ampliamento, fra l'altro, produrrà effetti esclusivamente per i Gruppi richiedenti, consentendo ulteriori iscrizioni a parlare per i soli componenti dei Gruppi stessi. La sospensione della seduta nel caso di mancanza del numero legale passa da un'ora a trenta minuti e si riduce altresì a quindici minuti il termine di preavviso prima dello svolgimento

⁵⁰ Tra gli altri v., L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.* «F. Serafini», 1961, p. 42 ss.; M. SHAW, J. LEES, *Commissioni legislative e sistema politico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1974, p. 165 ss. e, da ultimo, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, cit., *passim* e spec. p. 607 ss.

Osservatorio sulle fonti

di votazione mediante procedimento elettronico. Infine, ciascuna proposta emendativa segnalata dai Gruppi ai sensi del già citato art. 85-*bis* potrà essere discussa per cinque minuti e solo immediatamente prima della votazione, non essendo più prevista la fase di discussione degli articoli.

Alla riduzione della durata degli interventi in Aula corrispondono, come detto, maggiori spazi per l'esame in Commissione. In particolare, nell'ipotesi di articolato si prevedono giornate e fasce orarie garantite, ossia il martedì pomeriggio, il mercoledì e il giovedì mattina, per almeno tre ore in ciascuna giornata. È significativo che la previsione di giornate e fasce orarie garantite riproponga, quanto meno nelle linee di fondo e nei suoi aspetti essenziali, una delle soluzioni prospettate nel progetto di riforma del Regolamento presentata nella XVI legislatura dai senatori Quagliariello e Zanda⁵¹. A tale innovazione si aggiunge, nel testo base, la previsione della riserva di un quarto del tempo disponibile da destinare alle attività istruttorie e conoscitive.

La nuova formulazione dell'art. 23, c. 5 introduce la garanzia di tempi minimi per l'esame dei provvedimenti in Commissione, con il divieto di iscrizione nel programma e nel calendario con la formula «ove concluso in Commissione». Ai fini dell'iscrizione del progetto di legge dovranno dunque essere integralmente rispettati i termini stabiliti dall'art. 81.

7. Posizione del Presidente della Camera, effettività del Regolamento e interpretazione del diritto parlamentare

Il quadro che ho tentato di tracciare non sarebbe completo se esso non tentasse di dare conto delle modifiche che intervengono sulla posizione del Presidente della Camera di interprete del diritto parlamentare. In ultima analisi, infatti, è da queste modifiche che dipende la tenuta e l'effettività delle nuove regole sul procedimento legislativo.

Ponendo in discussione il ruolo imparziale del Presidente di Assemblea, l'on. Toninelli ha giudicato insufficiente il divieto di maxi-emendamenti, dal momento che questa misura rimanda «in ogni caso ad una valutazione presidenziale, e non a dati oggettivi incontrovertibili, e che la sola giurisprudenza presidenziale non offre adeguate garanzie per una corretta applicazione del Regolamento»⁵².

Nella stessa logica, l'esponente del Movimento Cinque Stelle ha contestato l'introduzione di quelle modifiche che a suo avviso rafforzano la "solitudine" istituzionale del Presidente della Camera. Il testo base elimina infatti la facoltà presidenziale di consultare l'Assemblea sulla risoluzione dei richiami al Regolamento, sulle modalità di votazione degli emendamenti a scalare e sulla decisione relativa all'accettazione di emendamenti e ordini del giorno. È poi soppressa la possibilità di contestare la decisione

⁵¹ Sul punto, v. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatorio delle fonti*, 1/2012, spec. p. 16 ss.

⁵² A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione dell'8 gennaio 2014, 7.

Osservatorio sulle fonti

presidenziale circa l'assegnazione del progetto di legge⁵³.

La “contro-proposta” di modifica regolamentare presentata dal Movimento Cinque Stelle⁵⁴ si spinge fino a prospettare l'istituzione di un Comitato di garanzia del Regolamento, formato da tre giudici emeriti della Corte costituzionale, in particolare attribuendo a tale organo la competenza a pronunciarsi su questioni di interpretazione del Regolamento sollevate anche da minoranze qualificate. Invero, che io sappia, in nessun collegio deliberante del mondo, dai consigli di condominio alle assemblee politiche internazionali, la funzione di interpretazione delle regole del collegio è demandata, già in prima battuta, ad un organo esterno, per lo più formato da ex giudici costituzionali⁵⁵.

Non vi è dubbio che le riserve su taluni atteggiamenti dei Presidenti delle Camere delle legislature del maggioritario siano più che comprensibili. Negli ultimi venti anni, infatti, i Presidenti di Assemblea, anziché “competere” sul piano della loro caratura di «uomini della Costituzione»⁵⁶, sembrano essere rimasti intrappolati in una spirale inversa, sicché le linee di condotta estranee al profilo che dovrebbe caratterizzarne il ruolo hanno “legittimato” i successori ed i rispettivi omologhi nell'altro ramo del Parlamento a tenere atteggiamenti ancor più inconferenti rispetto ai doveri di imparzialità e sobrietà che incombono su tale alta magistratura⁵⁷.

⁵³ Ai sensi dell'art. 72, c. 1 Reg. Cam., nella formulazione attualmente vigente «Il Presidente della Camera assegna alle Commissioni competenti per materia i progetti di legge sui quali esse devono riferire all'Assemblea, e ne dà notizia in Aula. Se nei due giorni successivi all'annuncio un presidente di Gruppo o dieci deputati propongono una diversa assegnazione, il Presidente iscrive la questione all'ordine del giorno e l'Assemblea, sentiti un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano».

⁵⁴ Il testo della proposta di riforma del Regolamento presentata dal Movimento Cinque Stelle, e per il momento non ancora presa in esame dalla Giunta per il Regolamento, in via eccezionale è stata pubblicata in allegato al resoconto della seduta della Giunta dell'8 gennaio 2014.

⁵⁵ Sorprende che proprio il Gruppo parlamentare che aveva denunciato la mancanza di studi comparatistici nell'ambito dell'attività di elaborazione della riforma regolamentare abbia voluto prospettare una soluzione tanto eccentrica rispetto ai modelli offerti dal panorama comparato. Fra l'altro, come dimostrano i lavori preparatori, la comparazione ha svolto un ruolo tutt'altro che secondario nel percorso di riforma regolamentare. Sul punto, v. R. IBRIDO, *Verso la “riforma Boldrini”: processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., spec. p. 2 ss.

⁵⁶ Uso qui la nota formula coniata da A. MANZELLA, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 142, di recente oggetto di aggiornamento in ID., *I Presidenti delle Camere nella Costituzione e nella prassi*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, Jovene, Napoli, 2013, p. 295 ss. Su questa ricostruzione del ruolo dei Presidenti delle Camere, v. altresì, E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul Presidente di Assemblea come “uomo/donna della Costituzione”*, ivi, p. 281 ss.

⁵⁷ L'accentuazione del profilo politico del Presidente di Assemblea ha comportato, fra l'altro, una ridefinizione del profilo esteriorio del Presidente di Assemblea. E così, dopo decenni di interpretazioni assai austere del ruolo, il crescente *trend* all'intervento dei Presidenti nel dibattito pubblico, ha indotto alcuni autori a denunciare il fenomeno dei c.d. “*serial speakers*”. Per indicazioni, v. C. BERGONZINI, *Se i Presidenti d'Assemblea si atteggiavano a serial speaker*, in *Quad. cost.*, 2/2007, p. 339 ss.; A. DI GIOVINE, *Modelli di speakership parlamentare e stile esteriorio dei Presidenti delle Camere*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento – Atti del XV convegno annuale dell'A.I.C.*, Cedam, Padova, 2001, spec. p. 386 ss.; A. MENCARELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos*, 1-2/1994, p.

Osservatorio sulle fonti

E tuttavia, malgrado tutto, l'insindacabilità dei poteri presidenziali di "custode" del Regolamento e l'irremovibilità dalla carica del Presidente di Assemblea continuano ad individuare la principale garanzia a tutela dell'opposizione⁵⁸. Non è un caso che autorevole dottrina, nell'interrogarsi sulla natura giuridica o politica del diritto parlamentare, abbia subordinato la giuridicità di questo diritto ad un particolare aspetto del suo processo interpretativo, vale a dire l'inappellabilità delle decisioni interpretative adottate dal Presidente di Assemblea. In particolare, secondo Rescigno, qualora il rispetto delle regole parlamentari risulti assicurato dalla garanzia ultima del Presidente d'assemblea non vi è motivo di dubitare della giuridicità del diritto parlamentare (sebbene nella prospettiva di un diritto disponibile). Viceversa, in caso di rimessione della decisione regolamentare all'Aula, o comunque ad organi collegiali che riflettono le divisioni dell'Assemblea non rimane altra possibilità che prendere atto del carattere "imperfetto" di questo diritto⁵⁹.

A ciò va aggiunto che le modifiche oggetto di contestazione da parte degli esponenti dell'opposizione non tradizionale costituiscono in realtà la "codificazione" di prassi ampiamente consolidate a partire dagli anni Ottanta. Basti pensare che negli ultimi trentatré anni si sono verificati solamente due casi nei quali la presidenza ha deciso "di non decidere"⁶⁰.

Molte perplessità desta invece l'ipotesi di introduzione dell'art. 16, c. 1-*bis*, il quale prevede una forma di convocazione obbligatoria della Giunta per il Regolamento su richiesta di «uno o più Presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ad un terzo dei componenti della Camera». Questa modifica, la quale, non a caso, è stata concepita dagli estensori della riforma come una "contropartita",

81; C. FUSARO, *Personalizzazione della politica e Assemblee parlamentari*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere. Il Filangieri. Quaderno 2012-2013*, cit., p. 15 ss.

⁵⁸ Sul potere di interpretazione del Regolamento quale chiave di lettura del profilo complessivo di un *presiding officer* e sulla impossibilità di ricondurre alla categoria del Presidente di Assemblea organi monocratici di direzione di una Camera privi di tale attribuzione, v. R. IBRIDO, *I Presidenti delle Assemblee regionali e l'interpretazione dei Regolamenti consiliari*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012, p. 1 ss. Sul carattere discorsivo-processuale dell'interpretazione del diritto parlamentare quale fondamentale banco di prova della sua giuridicità, v. ID., *Chi è il "custode" del regolamento parlamentare? Dalla sentenza n. 9 del 1959 alla "garanzia giurisdizionale" del diritto parlamentare nella giurisprudenza costituzionale spagnola*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2012, p. 301 ss.; ID., *Il principio di pubblicità del precedente tra diritto parlamentare regionale e diritto parlamentare comparato*, cit., spec. p. 311 ss.

⁵⁹ G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972, 156 ss. La tesi è ripresa da A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2000, spec. p. 243.

⁶⁰ Mi riferisco alla decisione di sottoporre all'Aula il "secondo lodo Iotti", il quale fu approvato nel 1981 a larghissima maggioranza (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 4 novembre 1981, 35408 ss.), nonché, nella XIV legislatura, al deferimento all'Assemblea della decisione sull'ammissibilità di un emendamento incidente sullo *status* dei Presidenti di Assemblea (A.C., Assemblea, res. sten., seduta del 18 giugno 2003, p. 83 ss., con segnalazione di P. GAMBALE, *Il Presidente della Camera può rimettere all'Assemblea la decisione sull'ammissibilità di emendamenti?*, in *Amministrazione in Cammino*, 16 marzo 2004).

Osservatorio sulle fonti

un segno di apertura nei confronti del Movimento Cinque Stelle, potrebbe provocare gravi problemi sul piano applicativo⁶¹.

In primo luogo, non è chiaro se la richiesta di convocazione della Giunta determini una automatica sospensione della decisione regolamentare ovvero se il Presidente di Assemblea possa convocare la Giunta anche successivamente alla risoluzione del caso *sub iudice*. Sul punto, la relazione dell'on. Leone (NCD) si limita ad osservare che la nuova disposizione «deve essere letta in modo coerente con il ruolo del Presidente della Camera di arbitro dell'applicazione del Regolamento e con quello consultivo svolto dalla Giunta, non potendosi trasformare in un "insindacabile" potere ostruttivo delle procedure». Invero, queste considerazioni del relatore non trovano traccia nella formulazione letterale dell'art. 16, sicché potranno essere richiamate, al massimo, a seguito di un approfondimento dei "lavori preparatori".

In secondo luogo, la proposta di modifica dell'art. 16, c. 1-*bis* non chiarisce se la richiesta di convocazione della Giunta comporti una sorta di "appello" rispetto alla decisione presidenziale oppure se, come in occasione del "lodo Casini"⁶² in materia di scrutinio segreto, il Presidente potrà limitarsi in Giunta a motivare pubblicamente la propria decisione regolamentare senza che il collegio minore sia chiamato a sindacare l'interpretazione presidenziale. Benché l'unica ricostruzione plausibile sia la seconda, è prevedibile, peraltro, che al primo significativo incidente regolamentare, la minoranza qualificata richiedente la convocazione della Giunta pretenderà una formale deliberazione.

Fermo restando che la possibilità di convocare un organo consultivo contro la volontà del soggetto destinatario dell'attività di consulenza rappresenta, sul piano logico, un controsenso, se proprio è necessario introdurre questa "bizzaria" regolamentare, quanto meno dovrebbero prevedersi degli adeguati poteri di filtro rispetto a questioni pretestuose e manifestamente infondate, ribadendo inoltre che la decisione ultima sull'interpretazione del Regolamento spetta in ogni caso al Presidente di Assemblea⁶³.

Sorprende poi che il processo di trasposizione nel Regolamento degli indirizzi assun-

⁶¹ In precedenza, la proposta di introdurre un obbligo di convocazione della Giunta per il Regolamento era stata prospettata da E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei Regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Astrid, Bologna, 2007, p. 37 con riferimento tuttavia alla diversa ipotesi di "cases of first impression", ossia alle questioni nuove decise in assenza di precedenti

⁶² V. A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., seduta del 7 marzo 2002, 3 ss.

⁶³ Deve peraltro segnalarsi l'esistenza di una regola di carattere consuetudinario che impone al Presidente di Assemblea di interpretare il Regolamento conformemente ai pareri della Giunta per il Regolamento. Come ho avuto modo di sottolineare in altra sede (R. IBRIDO, *Verso la "riforma Boldrini": processi di scrittura del diritto parlamentare e ruolo della comparazione*, cit., spec. p. 19 ss.) i pareri della Giunta, compresi i pareri che introducono procedure sperimentali, individuano la "fonte" dotata del maggior grado di effettività e cogenza nell'ambito del diritto parlamentare. Il punto di equilibrio fra il principio monocratico, il quale attribuisce alla presidenza la funzione di far «osservare il Regolamento» (art. 8 Reg. Cam.) ed il principio del policentrismo interpretativo, che conduce a coinvolgere anche ulteriori soggetti nell'attività di risoluzione delle questioni regolamentari, è peraltro assicurato dalla circostanza che il Presidente di Assemblea è il "padrone" dell'ordine del giorno della Giunta, e che nessuna deliberazione di questo organo è possibile senza il consenso della presidenza.

Osservatorio sulle fonti

ti dalla “giurisprudenza parlamentare” non abbia condotto alla codificazione degli orientamenti adottati nell’applicazione dell’art. 41, c. 1. Il riferimento è, in particolare, al parere della Giunta del 24 ottobre 1996, il quale, importando in Italia una soluzione già fatta propria da alcuni Regolamenti parlamentari stranieri ha subordinato l’ammissibilità del richiamo al Regolamento all’indicazione della disposizione regolamentare violata⁶⁴.

Ma soprattutto, ciò che manca nella riforma è una “codificazione” del potere della Giunta di adottare, con parere, “procedure sperimentali” in deroga al Regolamento. In assenza di una “meta-norma” scritta che individui il fondamento di questo potere, l’unico percorso che conferisce legittimità ai suddetti pareri è quello che passa per il tradizionale istituto del “*nemine contradicente*”, ossia la consuetudine orizzontale che abilita a derogare il Regolamento qualora nessuno si opponga⁶⁵. Devono dunque essere considerati come strappi alla “legalità regolamentare” le decisioni in deroga adottate dalla Giunta con il dissenso di alcuni dei propri componenti, così come avvenuto recentemente in occasione dell’adozione del Protocollo sperimentale contenente le norme di prima applicazione per l’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio⁶⁶.

8. Verso una conclusione

Della “riforma Boldrini” possono essere date, almeno, due diverse letture.

In primo luogo, se si guarda a quello che c’è al suo interno, non appare azzardo individuare nella progetto di modifica regolamentare il più importante tentativo di riorganizzazione del diritto parlamentare scritto a partire dal 1971.

Ricordo, senza pretesa di completezza, i punti qualificanti della riforma: innanzitutto, con la “codificazione” di prassi, pareri, procedure sperimentali e istituti di diritto parlamentare spontaneo, lo schema di modifica si propone di assolvere ad una importante

⁶⁴ Questo modello è in particolare accolto in Spagna dall’art. 72 del Regolamento del Congresso dei deputati, il quale stabilisce che «*en cualquier estado del debate, un Diputado podrá pedir la observancia del Reglamento. A este efecto, deberá citar el artículo o artículos cuya aplicación reclame. No cabrá por este motivo debate alguno, debiendo acatarse la resolución que la Presidencia adopte a la vista de la alegación hecha*».

⁶⁵ Su questa consuetudine e, più in generale, sul principio di disponibilità del diritto parlamentare, v. R. IBRIDO, *Clausola del nemine contradicente*, in *Rass. parl.*, 2/2011, p. 367 ss.

⁶⁶ Protocollo adottato dalla Giunta per il Regolamento della Camera il 21 novembre 2013 (e dalla Giunta del Senato l’11 dicembre 2013), nonostante la contrarietà dei rappresentanti in Giunta del Movimento Cinque Stelle. Un ulteriore caso di violazione della clausola del *nemine contradicente* si è verificato in occasione dell’approvazione del parere del 6 ottobre 2009, con il quale la Giunta per il Regolamento, con l’opposizione del rappresentante dell’IDV, ha confermato i criteri di rotazione alla presidenza del Comitato per la legislazione previsti dal parere sperimentale del 16 ottobre 2001. Analizza diffusamente il problema della pubblicità delle procedure sperimentali C. FASONE, *Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui Parlamenti nazionali?*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3/2010, spec. p. 6 ss. Richiamando la tesi di A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Giuffrè, Milano, 1963, spec. p. 65 ss. e 193 ss., secondo il quale la pubblicazione dell’atto costituisce il criterio decisivo ai fini del riconoscimento della sua normatività, l’autrice giunge a negare la giuridicità dei pareri sperimentali del Senato.

Osservatorio sulle fonti

funzione di trasparenza e pubblicità delle regole di diritto parlamentare; in secondo luogo, l'introduzione della "presa in considerazione" delle proposte di legge di iniziativa popolare e l'ampliamento dei soggetti che possono essere auditi dalle Camere rappresentano una prima (seppur parziale) risposta rispetto alle nuove istanze della "democrazia partecipativa"; il divieto di maxi-emendamenti e le garanzie introdotte a tutela della genuinità e dell'effettività dell'esame dei testi dell'opposizione, intese quali espressioni del principio di "sincerità", gettano le premesse per un rapporto più leale fra le forze politiche; ancora, l'accelerazione impressa ai tempi del procedimento legislativo (ridefinizione della procedura d'urgenza, riduzione degli emendamenti segnalabili in Aula e della durata degli interventi) risulta compensata dall'attribuzione all'opposizione di apposite riserve di spazi istituzionali (tempi superiori a quelli della maggioranza nel contingentamento, dichiarazione di urgenza dei progetti di legge di opposizione, *etc.*) e più in generale da diritti di partecipazione procedimentale (aggravamenti procedurali per gli emendamenti "fuori sacco"); infine, decentrando in Commissione l'attività di elaborazione dei testi, l'ipotesi di articolato persegue un ambizioso tentativo di riqualificazione della fase del procedimento legislativo in Assemblea.

Vi è poi una possibile "contro-lettura" della riforma, la quale pone l'accento su quello che nel testo base invece non c'è⁶⁷. Non c'è innanzitutto la ricodificazione integrale del Regolamento, che pure avrebbe potuto sopperire, almeno in parte, alla mancata conoscibilità dei precedenti parlamentari; non ci sono l'audizione obbligatoria dei rappresentanti dei promotori delle proposte legislative di iniziativa popolare e un meccanismo di "silenzio-assenso" nell'ambito della procedura di "presa in considerazione" delle suddette proposte; non ci sono né il contingentamento dei decreti-legge né il voto a data certa su i disegni di legge prioritari del Governo⁶⁸; non c'è la ridefinizione della struttura e delle competenze delle Commissioni permanenti⁶⁹; non c'è la codificazione del fondamento dei pareri sperimentali. Questo solo per limitarsi ai profili più direttamente

⁶⁷ Per la sottolineatura della coesistenza di luci ed ombre nel testo base licenziato dalla Giunta, v. S. CECCANTI, *La bozza di riforma del Regolamento Camera non tocca i due aspetti chiave da riformare: disciplina dei Gruppi e corsia preferenziale per il Governo in Parlamento*, in *Forum Costituzionale.it*, 28 gennaio 2014.

⁶⁸ Una procedura, quella del voto a data certa, che peraltro appare opportuno prendere in considerazione con grandissima prudenza ed in ogni caso nell'ambito di adeguati correttivi che assicurino l'espletamento almeno delle fasi indifferibili del procedimento legislativo. Come infatti è stato osservato da N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere. Il Filangeri. Quaderno 2007*, cit., p. 125 ss. e spec. 147, la prospettiva del "Parlamento decisore" appare assolutamente falsante ove si «riduca lo scopo del procedimento legislativo – e, a maggior ragione, dei procedimenti parlamentari in genere – alla sola assunzione di una decisione (qualunque essa sia)».

⁶⁹ Ridefinizione sollecitata, fra l'altro, nel Rapporto finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano. Come si legge nella relazione, il numero delle Commissioni permanenti potrebbe essere ridotto «dalle attuali quattordici a nove, con accorpamenti per materia suggeriti dalla prassi e funzionali sia al superamento del fenomeno, oggi molto frequente, delle Commissioni riunite, sia al fine di garantire una migliore e più efficace azione di controllo sulle politiche pubbliche». Il testo del rapporto, licenziato il 12 aprile 2013, è disponibile sul sito www.quirinale.it

Osservatorio sulle fonti

incidenti sul procedimento legislativo.

Sebbene in entrambe queste letture vi sia un fondo di verità, occorre tenere conto di diversi fattori che spiegano, se non giustificano, una certa tendenza della riforma a “volare basso”.

In primo luogo, la modifica del Regolamento della Camera costituisce uno dei punti di snodo del più ampio “cantiere delle riforme”: nel momento in cui viene licenziato questo contributo, la nuova legge elettorale è all’esame della Camera mentre sembra imminente l’avvio al Senato del percorso di revisione del bicameralismo perfetto e del Titolo V. L’impressione è che lo schema di modifica regolamentare, data l’incertezza sugli esiti ed i tempi di queste riforme, abbia voluto rinviare le scelte sugli istituti e procedure che necessitano maggiormente di un raccordo rispetto alle opzioni che verranno adottate sul terreno della “forma” di governo (contingentamento dei decreti-legge, sistema di commissioni, gruppi parlamentari), abbracciando così una strategia di “manutenzione regolamentare” per certi versi minimalista ma comunque ad ampio spettro.

In effetti, l’ordine logico e più naturale del percorso delle riforme dovrebbe prendere le mosse dalla revisione costituzionale per chiudersi con i Regolamenti parlamentari, passando naturalmente per la legge elettorale. Se oggi si è costretti ad invertire questo ordine è anche perché, a diciassette anni dall’ultimo organico intervento riformatore, non risulta più differibile l’immediata adozione di misure a garanzia della funzionalità ed efficienza del Parlamento.

Come in effetti ha affermato l’on. Leone (NCD) nella propria relazione, non è possibile «far finta che vada tutto bene e che il Regolamento possa essere lasciato così com’è. Il segno che di una riforma generale delle regole c’è veramente bisogno è dato, oltre che da una sensazione diffusa avvertita da ciascun parlamentare (con o senza anzianità parlamentare), anche dal numero molto elevato di pareri interpretativi di cui si è dovuta fare carico la Giunta per il Regolamento negli ultimi dodici anni – ben sedici, sui temi più svariati – a fronte dei soli sei del corrispondente periodo precedente»⁷⁰.

In secondo luogo, nel dare un giudizio sulla riforma, occorre tenere presente che la vera dominante nella storia dei Regolamenti parlamentari delle nostre Camere è quella di «un’evoluzione nel segno della continuità»⁷¹. Da qui il carattere assai sporadico dei cambiamenti drastici o radicali, nonché la predilezione per percorsi d’innovazione parziale, “procedure” provvisorie o sperimentali, e, ancora, per novelle di tipo rigorosamente incrementale⁷². Insomma, quella che potrebbe apparire come una riforma poco

⁷⁰ A.C., Giunta per il Regolamento, res. somm., riunione del 12 dicembre 2013, 6.

⁷¹ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 21.

⁷² Il giudizio storico sul metodo della continuità – metodo che peraltro ha trovato applicazione anche in altre Assemblee parlamentari continentali come ad esempio il *Bundestag* – ha oscillato entro i due poli di un vivace contrasto interpretativo. Da un lato, P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Beniamino Carucci Editore, Assisi-Roma, 1971, p. 136 ss. ha dato una valutazione decisamente positiva di tale percorso, ritenendo che «il metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del Regolamento del 1900» abbia prodotto «fertili frutti consentendo sperimentazioni e flessibili innovazioni» e abbia così dato origine ad una «ricca e autorevole tradizione parlamentare». Sul versante opposto, A. MANZELLA, *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento*, in *Stud. parl. pol.*

Osservatorio sulle fonti

ambiziosa e di “basso profilo”, in realtà, se confrontata con le precedenti novelle, sembrerebbe invece individuare un intervento tutt’altro che trascurabile.

A riprova del fatto che lo schema di modifica regolamentare costituisce pur sempre un passo in avanti rispetto alla disciplina vigente è sufficiente ricordare che il recente decreto-legge “Imu-Bankitalia” probabilmente non avrebbe avuto problemi ad essere convertito sulla base delle nuove regole del procedimento legislativo. In particolare, la riduzione della durata dei tempi di intervento avrebbe consentito di evitare il ricorso alla “ghigliottina”⁷³. Viceversa, la mancanza di adeguate garanzie di decisione ha finito per produrre una prassi inversamente proporzionale alle garanzie di partecipazione “codificate” nel Regolamento vigente, finendo per strozzare la discussione parlamentare.

Uno scenario, in fondo, non troppo dissimile da quello evocato cinquant’anni fa da Ernst Fränkel nella celebre dissertazione di Tutzing: ammonendo sulla necessità di salvaguardare l’equilibrio fra componenti rappresentative e componenti plebiscitarie della forma di governo, lo studioso tedesco ricordava che a volte è necessario difendere il Parlamento da se stesso se davvero si intende rafforzarne il ruolo⁷⁴.

cost., 4/1969, p. 43 ss.; ID., *Il groviglio del decretone*, in *Quad. cost.*, 1/1981, p. 138 ss. ha definito come una catastrofe storica la scelta di riadottare i Regolamenti parlamentari pre-fascisti, rilevando come il metodo della continuità abbia contribuito, in alcuni frangenti della storia italiana, a collocare il diritto parlamentare nella «retroguardia» del diritto costituzionale. Sulla controversia interpretativa fra Ungari e Manzella, v. N. LUPO, *I Regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008, pubblicato anche in *Giorn. st. cost.*, 15/2008, p. 117 ss.

⁷³ Nella seduta del 29 gennaio 2014, il Presidente della Camera, on. Boldrini, dinnanzi all’ostruzionismo del Movimento Cinque Stelle e alle numerose iscrizioni a parlare, ha proceduto direttamente al voto finale allo scopo di assicurare la conversione del decreto IMU-Bankitalia nel termine di sessanta giorni previsto dalla Costituzione (A.C., Assemblea, resoconto integrale, 29 gennaio, 2014, spec. 93). Invero, la praticabilità di tale soluzione era stata peraltro già affermata in diversi precedenti (tra gli altri, v. comunicato stampa della Camera del 30 settembre 2009), sebbene mai sia stato necessario in passato fare ricorso a questo strumento. Al Senato, l’istituto della “ghigliottina” trova invece fondamento nell’art. 78, c. 5 Reg. Sen., disposizione ai sensi della quale «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all’ordine del giorno dell’Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento». Per indicazioni, v. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *Forum Costituzionale*, 2014.

⁷⁴ La dissertazione, tenuta il 2 maggio 1958 al Congresso annuale dell’Associazione per la scienza politica celebratosi a Tutzing, ha poi dato vita ad un manoscritto che costituisce una delle pietre miliari del dibattito sulla “forma” di governo negli ordinamenti di democrazia pluralista: E. FRÄNKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Mohr, Tübingen, 1958, tr. it.: *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, Giappichelli, 1994. Sul contributo di Fränkel, v. almeno P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. p. 54 ss. e 180 ss.