

ANNO II, NUMERO 1

INTERNA CORPORIS DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

NUMERO SPECIALE SU

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari

Contributi presentati al seminario svoltosi nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il Centro studi sul Parlamento della LUISS "Guido Carli" e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo

a cura di

EDUARDO GIANFRANCESCO E NICOLA LUPO

con la collaborazione di

FEDERICO FLORÀ

PARTE PRIMA

Le analisi delle proposte di riforma presentate all'inizio della XVI legislatura

Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura (Massimo Rubechi) 5

L'organizzazione interna e le prerogative parlamentari nelle proposte di riforma dei regolamenti delle Camere nella XVI legislatura (Piero Gambale)..... 17

La programmazione dei lavori parlamentari (Elena Griglio) 28

L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione: profili organizzativi (Giovanna Perniciaro) 45

Il procedimento legislativo nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura (Giovanni Piccirilli) 53

Riforma dei regolamenti e controllo parlamentare sul Governo: se non ora, quando? (Francesca Rosa)..... 62

Parlamento e Unione Europea (Maria Teresa Nigro)..... 79

Parlamento e Regioni (Michela Michetti) 88

PARTE SECONDA

I commenti

Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari (Luigi Ciaurro)..... 102

Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo (Salvatore Curreri)..... 107

La riforma dei regolamenti parlamentari (Eduardo Gianfrancesco) 110

Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire. la revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia (Nicola Lupo) 122

La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura (Andrea Pertici)..... 134

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura, ovvero di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario (Guido Rivosecchi) 142

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NELLE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI PRESENTATE NELLA XVI LEGISLATURA

di GIOVANNI PICCIRILLI*

SOMMARIO: 1. L'assenza di una idea comune sulla riforma del procedimento legislativo – 2. I punti in comune tra le proposte presentate: la strumentalità della riforma e la “insofferenza” verso il bicameralismo perfetto – 3. I tratti caratterizzanti delle proposte di riscrittura organica del procedimento (a. Le proposte “gemelle” di maggioranza; b. La proposta dell'Italia dei valori al Senato) – 4. I nodi irrisolti.

1. *L'assenza di una idea comune sulla riforma del procedimento legislativo.*

Le ultime legislature hanno segnato un punto di svolta decisivo per le sorti del procedimento legislativo. Il punto di partenza è sicuramente costituito dalla XIII legislatura, caratterizzata dall'ampio intervento riformatore delle procedure e dal primo adeguamento della dialettica parlamentare al nuovo assetto maggioritario; nel quinquennio successivo si è poi assistiti ad un progressivo consolidamento delle innovazioni apportate, anche attraverso una serie di consuetudini e di svolte interpretative da parte dei Presidenti, che sono andate disegnando un “diritto parlamentare vivente” spesso non sempre aderente alle norme scritte nei regolamenti. Di seguito, la XV legislatura, in particolare presso il Senato, ha visto realizzarsi nella pratica non pochi “casi di scuola”, sottoponendo le regole dell'*iter legis* ad una tensione estrema.

Il precipitato di queste esperienze è rinvenibile in modo abbastanza evidente nelle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari che sono state presentate in apertura della XVI legislatura, ancorché, da un esame complessivo delle proposte, non sembri emergere una matrice unitaria nelle loro finalità, in modo da ricostruire una idea comune sull'obiettivo da raggiungere nel completamento della riforma del procedimento legislativo. Infatti, le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura che intervengono in questo campo sono caratterizzate da una estrema eterogeneità, sia per quanto riguarda gli ambiti e la portata dell'intervento individuati, sia per ciò che concerne gli specifici contenuti delle modifiche proposte: in alcune si propone una sistematica (radicale) riscrittura delle regole del procedimento, in altre invece si individuano specifici ambiti di intervento. Nella prima categoria si collocano le due proposte “gemelle” del Popolo della libertà¹, nonché la proposta presentata al Senato dall'Italia dei valori² (che pure, tra loro, seguono approcci assolutamente non coincidenti); nella seconda, tra le altre, è opportuno citare quella presentata dal sen. Pastore (Pdl)³, che si occupa di interventi tesi più che altro alla “manutenzione” regolamentare. Infine, una sorta di “via di mezzo” è costituita dalla proposta elaborata nell'ambito del

* Dottore di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova.

¹ A.C., XVI leg., Doc. II, n. 3; A.S., XVI leg., Doc. II, n. 6.

² A.S., XVI leg., Doc. II, n. 12.

³ A.S., XVI leg., Doc. II, n. 8.

gruppo parlamentare del Partito democratico al Senato: è infatti una proposta assai corposa ed articolata, che incide su molti punti nevralgici del regolamento, ma a riguardo del procedimento legislativo si limita a “ritocchi” di importanza relativa, tesi soprattutto a codificare alcune prassi sviluppatesi negli ultimi anni.

Incidentalmente, occorre ricordare che nessuna delle due Giunte per il regolamento ha iniziato l’esame delle proposte, per cui è ovvio che i contenuti di una riforma possibile siano ancora lungi dal “maturare”.

Si è scelto di limitare il campo dell’analisi alle proposte di modifica dei regolamenti che incidono sulla fase costitutiva del procedimento legislativo, sia perché le proposte di modifica concernenti l’iniziativa legislativa e la fase istruttoria possono essere considerate “marginali” – in quanto politicamente “isolate” (trattandosi di iniziative personali o quasi⁴) o relativamente poco incisive⁵ o, ancora, estremamente settoriali⁶ –, sia perché è sulla discussione in Assemblea che si concentrano le novità più rilevanti ed i nodi politicamente più controversi. Ciononostante, l’oggetto rimane amplissimo, comprendendo le disposizioni concernenti l’ammissibilità delle proposte emendative, l’ordine di votazione in Assemblea, il rapporto tra lavoro in Commissione e lavoro in Assemblea.

2. *I punti in comune tra le proposte presentate: la strumentalità della riforma e l’“insofferenza” verso il bicameralismo perfetto.*

Pur nella richiamata differenziazione tra le proposte, sembrano potersi cogliere due dati trasversali, comuni a gran parte dei testi presentati.

Per un primo profilo, si deve segnalare che molte delle modifiche proposte sembrano essere state redatte più per rispondere a bisogni della contingenza, ossia alle specifiche esigenze della singola forza politica presenti al momento attuale, che a questioni sistemiche di lungo periodo. Non a caso, la proposta al Senato dell’Italia dei valori sembra pensata da un’opposizione che “ambisce” a rimanere tale per sempre (e, per altro, in un quadro in cui sia necessario un “coordinamento delle opposizioni”, al plurale!): già nella relazione si parte con l’affermazione che “la funzione tipica del Parlamento, cioè quella legislativa, è di fatto ipotecata dall’Esecutivo”⁷, e si procede perciò ad una limitazione (!) dei suoi poteri nel procedimento di decisione. Al contrario, le due proposte Pdl sembrano avanzate da una maggioranza preoccupata innanzitutto di garantire e perpetuare se stessa e pensate come un rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento, non senza qualche artificio machiavellico (come ad esempio “costringere” l’opposizione a forme di organizzazione di certo problematiche nell’attuale contesto politico)⁸.

Per un secondo profilo, più attinente al merito delle modifiche proposte alla disciplina del procedimento legislativo, sembra evidenziarsi una sostanziale “insofferenza” nei

⁴ Così, l’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 2, della sen. Negri, con cui si intende dare un seguito certo alle proposte di legge d’iniziativa popolare (nonché dei Consigli regionali).

⁵ V., L’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 10, dei senn. Poretti ed altri sulla pubblicità dei lavori nelle Commissioni.

⁶ V., ad esempio, l’A.C., XVI leg., Doc. II, n. 4, dei deputati Enzo Carra e Pezzotta, che istituisce una Commissione speciale per il riordino delle telecomunicazioni e delle tecnologie audiovisive, alla quale viene affidata parte delle competenze della IX Commissione.

⁷ Così a p. 2 della relazione illustrativa.

⁸ Sul punto, si rinvia al contributo di G. Perniciaro, in questo fascicolo dell’Osservatorio.

confronti del bicameralismo perfetto, che finisce con il riverberarsi nella prospettiva di una quasi piena omogeneizzazione procedurale tra le due Camere. Tale “insofferenza” verso il bicameralismo perfetto è esplicita nella relazione della proposta Idv-Senato⁹, mentre è più strisciante nel parallelismo quasi assoluto tra i procedimenti proposti nelle due Camere nelle proposte Pdl.

Più specificamente, guardando sia al numero delle proposte di modifica presentate che al loro contenuto, sembra esistere una tendenza generale di “schiacciamento” verso la logica e gli istituti propri del regolamento della Camera, cancellando alcune specificità ora presenti – o inserendone altre assenti – in quello del Senato (es.: computo del voto degli astenuti¹⁰; possibilità per il Presidente di intervenire significativamente a modificare l’ordine delle votazioni; segnalazione degli emendamenti da porre comunque in votazione, nonché istituzione del Comitato per la legislazione¹¹; soppressione della possibilità per otto senatori di presentare emendamenti in corso di seduta).

Le ragioni di questo secondo dato tendenziale non appaiono di agevole individuazione: non è chiaro se ciò discenda da fattori “oggettivi” (la differenza nel procedimento di modifica regolamentare, che al Senato vede un ruolo meno forte – e dunque, conservatore – della Giunta, una supposta maggiore “modernità” del regolamento Camera, o perché è al Senato che si sono verificate le maggiori tensioni nel procedimento legislativo nell’esperienza recente), o forse da fattori “soggettivi” (ad esempio, dal sostanzioso “travaso” di parlamentari che si è avuto dalla Camera al Senato nell’ultima legislatura – fenomeno che ha coinvolto anche, ad esempio, il Presidente del più numeroso gruppo del Senato – o, ancora, la presenza di un Ministro per i rapporti per il Parlamento con un lungo percorso personale da Capogruppo alla Camera). In ogni caso, la tendenza è netta e potrebbe essere interpretata anche come un tentativo di supplire mediante una riforma regolamentare a ciò che, nelle ultime tre legislature, non è riuscito per la via della riforma costituzionale.

3. *I tratti caratterizzanti delle proposte di riscrittura organica del procedimento*

Preliminarmente all’illustrazione dei contenuti delle proposte, è opportuno segnalare un dato di natura empirica, ma di estrema rilevanza al fine di comprendere l’evoluzione della riflessione politica seguita alla elaborazione dei diversi testi: le proposte di maggioranza sono state presentate poche settimane dopo l’inizio della legislatura e sin da subito hanno suscitato un ampio dibattito sulle prospettive di riforma dei regolamenti¹². Le altre proposte sono state elaborate in seguito come “risposte” all’iniziativa della maggioranza, ancorché nelle relazioni illustrative si operi un tentativo di conferire loro

⁹ Si legge infatti a p. 2 della relazione illustrativa: “naturalmente, sullo sfondo vi è la grande questione costituzionale ancora irrisolta: ha senso il nostro bicameralismo perfetto? A che serve avere due Camere identiche?”.

¹⁰ In questo senso, sia l’A.S., XVI leg., Doc. II, n. 4, dei senn. Ceccanti ed altri, sia la proposta dell’Idv.

¹¹ L’introduzione dell’istituto della segnalazione degli emendamenti e del Comitato per la legislazione è presente in A.S., XVI leg., Doc. II, n. 13 dei senn. Zanda e altri.

¹² Si v., sul punto, il primo commento di A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008.

un certo grado di autonomia nell'ambito più generale del ripensamento all'assetto della forma di governo parlamentare¹³.

Nell'impossibilità di analizzare compiutamente tutte le proposte presentate, è sembrato opportuno riassumere, in sintesi, i tratti salienti dei testi maggiormente strutturati, utilizzando la loro traccia anche per ulteriori riferimenti alle altre proposte concorrenti.

a. Le proposte "gemelle" di maggioranza.

Le due proposte presentate dal Popolo della libertà, identiche nei contenuti e nelle finalità perseguite, intendono apportare una sistematica riscrittura del procedimento legislativo, intervenendo in più punti dell'*iter* di approvazione della legge.

Il dato che sembra rivestire maggiore rilevanza rispetto al quadro attuale è una modifica "chirurgica" dell'ordine di votazione delle proposte emendative in Assemblea: in parziale analogia con quanto avviene nell'ordinamento francese¹⁴, si propone – per i provvedimenti ritenuti prioritari dal Governo, nonché per una serie di altri disegni di legge¹⁵ – che sia "sospeso" il normale ordine di votazione descritto agli artt. 87, comma 3, reg. Cam., e 102, comma 2, reg. Sen., ponendo per prima in votazione la proposta del Governo¹⁶.

¹³ V., ancora, la proposta Belisario ed altri, che appunto inizia con questa affermazione: "La presente proposta di modifica al Regolamento del Senato [avanzata] dal Gruppo parlamentare dell'Italia dei Valori non può considerarsi una mera «risposta» a quelle già all'esame della Giunta per il Regolamento. Essa rappresenta, piuttosto, una riforma organica – a Costituzione vigente – del Senato della Repubblica, nell'ambito del sistema e della forma parlamentare italiana". Anche la proposta Zanda e altri inizia con un tenore analogo: "L'alto numero di proposte di modifica del Regolamento del Senato sinora presentate nella sola XVI legislatura dal centrodestra e dal centrosinistra, assieme alla varietà del loro contenuto, sono un segno chiaro di quanto occorra ancora lavorare per giungere ad una proposta comune, largamente condivisa, come dev'essere per uno strumento che detta le principali regole del gioco quale è, appunto, il regolamento parlamentare".

¹⁴ Il riferimento all'ordinamento francese ha ad oggetto il meccanismo di cui all'art. 44, comma 3, della Costituzione del 1958, ossia il cd. *vote bloqué*. Sul punto, v. A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 2711 s.

¹⁵ Oltre ai disegni di legge ritenuti prioritari dal Governo, il meccanismo opera per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, nonché per i disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica.

¹⁶ La modifica avverrebbe attraverso un'aggiunta di due commi al termine dell'art. 85 reg. Cam. (al Senato con l'aggiunta di commi 6-*bis* e 6-*ter* all'art. 102). È forse opportuno riportare il testo dei due commi, specularmente tra i due rami del Parlamento: "Nel corso dell'esame dei disegni di legge prioritari [...], dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, il rappresentante del Governo può chiedere che sia posto per primo in votazione un articolo o un emendamento sul quale abbia espresso parere favorevole. In caso di approvazione da parte dell'Assemblea, si intendono decaduti gli emendamenti e subemendamenti ad essi riferiti. In caso di voto contrario dell'Assemblea le votazioni riprendono secondo l'ordine consueto previsto dal Regolamento. Le stesse disposizioni si applicano anche con riferimento agli articoli aggiuntivi. In caso di approvazione, si intendono decaduti i relativi subemendamenti. Ove siano presentati più articoli aggiuntivi, il Governo, fatta salva la facoltà di cui ai periodi precedenti, può chiedere che l'Assemblea si pronunci preliminarmente con un'unica votazione sulla loro reiezione. In caso di voto favorevole si intendono respinti tutti gli articoli aggiuntivi e i relativi subemendamenti. In caso di voto contrario, le votazioni riprendono secondo l'ordine consueto previsto dal Regolamento. Nei casi di cui al precedente comma [...], il Capo dell'Opposizione ha facoltà di presentare un emendamento o un articolo aggiuntivo alternativo rispetto a quello sul quale il Governo ha chiesto la votazione prioritaria, che è discusso congiuntamente al medesimo e posto in votazione immediatamente dopo, in caso di reiezione da parte dell'Assemblea del

Questa innovazione, che è sicuramente la più caratterizzante dell'idea di riforma del procedimento legislativo contenuta nella proposta, deve essere analizzata con molta attenzione: la priorità di votazione concessa alle proposte fatte proprie dal Governo è presente nell'ordinamento parlamentare italiano in soli due casi, costituiti dal voto sulle risoluzioni di approvazione del DPEF (che, per altro, non sono disegni di legge, ma atti di indirizzo, dunque di elaborazione parlamentare e non governativa) e dall'oggetto su cui è stata posta la questione di fiducia, per la quale la priorità di votazione si è affermata in modo a dir poco forzoso nella I legislatura repubblicana¹⁷. Per altro, l'ordine di votazione delle proposte emendative fondate sul loro specifico contenuto dispositivo costituisce uno dei capisaldi della razionalità posta alla base del procedimento legislativo, discendente dall'analisi avanzata per primo da Jeremy Bentham¹⁸, ed è presente in numerosi Paesi in cui vige una forma di governo parlamentare¹⁹. La sua immediata conseguenza è la necessità di pronunciarsi potenzialmente su tutte le alternative presenti²⁰: prima di

testo sul quale il Governo ha chiesto la votazione prioritaria. Il Presidente della Camera fissa un termine per consentire la presentazione dell'emendamento o dell'articolo aggiuntivo alternativo, eventualmente sospendendo brevemente la seduta.” L'esempio di una logica diametralmente inversa è presente nella proposta di modifica del regolamento del Senato avanzata dal Pd (DOC. II, n. 13), ove si richiede per l'iter del ddl di bilancio e del ddl finanziaria che vengano comunque poste in votazione per ultime le proposte emendative del relatore o del Governo.

¹⁷ Sul modo con cui sono state riconosciute alla posizione della questione di fiducia conseguenze procedurali, tra cui, la priorità concessa all'oggetto di votazione, v. M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 218 s., nonché, criticamente, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma, 2007, p. 84 s.

¹⁸ J. BENTHAM, *Parliamentary practice*, trad. it. *La tattica parlamentare*, Torino, 1848, ora in *Biblioteca di Scienze politiche. Scelta collezione delle più importanti opere moderne italiane e straniere di Scienze politiche*, a cura di A. Brunialti, vol. IV, tomo II, Torino, 1888, spec. p. 808 s.

¹⁹ Questo sistema è applicato, com'è noto, in Italia nel procedimento legislativo (artt. 87, comma 3, reg. Cam. e 102, comma 2, reg. Sen.), nonché, analogicamente, per l'esame dei principi e criteri direttivi nel corso della discussione delle proposte della Giunta per il regolamento per la modifica del regolamento della Camera (v. A.C., XIII leg., Giunta per il regolamento, res. somm., 24 luglio 1997, p. 3 s.). Sul piano comparato è possibile rinvenire l'applicazione dello stesso principio nel Regno Unito (cfr. T. ERSKINE MAY, *Treatise of Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23 ed., London, 2004, p. 345, salva la possibilità per il Presidente di Assemblea di individuare ulteriori metodi di votazione); Portogallo (art. 154 reg. Assemblea della Repubblica); nonché, tendenzialmente e salvo il caso di “emendamenti di compromesso”, al Parlamento europeo (art. 155, comma 2, reg. PE: “Se due o più emendamenti che si escludono a vicenda concernono la stessa parte di testo, quello che si allontana di più dal testo di base ha la precedenza e deve essere posto in votazione per primo. La sua approvazione determina la reiezione degli altri emendamenti. Se esso è respinto, è posto in votazione l'emendamento che viene così ad avere la precedenza e così di seguito per ognuno degli emendamenti successivi. In caso di dubbio sulla precedenza, il Presidente decide”). Inoltre, v. in Francia, limitatamente alla concorrenza tra proposte presentate dai singoli parlamentari l'art. 100, comma 4, reg. Assemblea nazionale (salva la priorità concessa alle proposte governative o della Commissione).

²⁰ Cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, 4 ed., Milano, 1991, p. 153: “il principio fondamentale è quello di consentire, di norma, la votazione del maggior numero possibile di emendamenti”. Nello stesso senso, R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Padova, 1997, p. 257; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 3 ed., Bologna, 2003, p. 334; M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto Parlamentare*, 2 ed., Torino, 2005, p. 186; V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 2 ed., Milano, 2005, p. 279; S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi*, in *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, a cura dello stesso A., Napoli, 2006, p. 543.

giungere alla decisione finale sarà necessario rigettare – almeno implicitamente – tutte le ipotesi alternative.

Ad una attenta riflessione, un ordine di votazione così strutturato sembra essere finalizzato a garantire che nell’ambito del processo decisionale (in questo caso, del procedimento legislativo) le diverse proposte vengano a collocarsi su uno stesso grado di importanza, senza che vi sia una preferenza per l’una o per l’altra, e dunque a prescindere dalle preferenze che intorno ad esse si aggregano. La parificazione tra le proposte, dunque, finisce per costituire una parificazione tra i proponenti e, di converso, uno squilibrio determinato dalla priorità concessa ad una delle opzioni concorrenti segnala il sovvertimento dell’equilibrio tra i soggetti del procedimento. In altre parole, concedere priorità alla proposta governativa nel procedimento legislativo sembrerebbe di non semplice ed immediata trasposizione 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 sostanziale²¹.

Un ulteriore elemento innovativo, almeno dal punto di vista del principio, riguarda l’esame delle proposte inserita nel calendario dei lavori su richiesta del Capo dell’Opposizione (ovvero di uno dei Gruppi di minoranza). Per questi progetti di legge sono previsti alcuni meccanismi di “tutela” del testo iniziale, limitando i poteri di modifica del testo da parte della Commissione in sede di esame referente: essi, infatti, non possono essere abbinati con proposte di legge di contenuto analogo (ma di diversa provenienza). Inoltre, per ciò che più rileva, gli emendamenti fatti propri dalla Commissione senza il consenso del primo firmatario non si immettono automaticamente nel testo, ma sono ripresentati in Assemblea come emendamenti della Commissione²² (analogamente a quanto avviene già ora, solo al Senato, per i disegni di legge di conversione di decreti-legge). Tuttavia questa innovazione, seppure all’apparenza “accattivante” per le opposizioni, potrebbe rivelarsi con risvolti assai scarsi sul piano pratico. Infatti, si consegnerebbe all’Assemblea un testo-base per la discussione manifestamente “debole”, attorno al quale si manifesta un consenso soltanto minoritario, e dunque non ne rimarrebbe in alcun modo pregiudicata la potestà emendativa dell’Assemblea²³.

Passando ad altri profili, nelle proposte presentate dal Pdl sono presenti elementi di sicuro interesse, quali una forte limitazione degli emendamenti presentati in corso di seduta (sono ammissibili solo quelli “strettamente” attinenti all’oggetto della discussione, in analogia con quanto previsto dall’art. 96-bis reg. Cam. per gli emendamenti ai ddl di

²¹ In senso per alcuni verso analogo a quello prospettato nel testo v. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008: “Nel sistema costituzionale italiano, però, è difficile considerare un siffatto sistema di voto, privo di limiti applicativi, ma rimesso alla semplice discrezionalità (arbitrarietà?) del Governo, qualcosa di molto diverso dalla istituzionalizzazione di una vera e propria questione di fiducia, con tutte le pesantissime conseguenze sulle prerogative e sul ruolo del Parlamento, sui rapporti tra maggioranza e Governo, sulla funzione dell’opposizione e delle altre minoranze, nonché sulle attribuzioni dei singoli parlamentari: in una parola, sulla forma di governo e, forse, anche su quella dello Stato”.

²² V. gli artt. 79, comma 16, reg. Cam. e 43, comma 7-bis reg. Sen., come modificati.

²³ Per un altro profilo, S. CURRELLI, *Le riforme regolamentari possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2008, dubita della costituzionalità di tale impostazione del procedimento in Commissione, in quanto “in assenza di una revisione in tal senso dell’art. 72 Cost., si tratta di una soluzione [che] incide sul potere di esame e di modifica che lo stesso articolo garantisce alle commissioni”.

conversione²⁴); infine, vi sono anche opere di “manutenzione” regolamentare, tese alla soppressione di norme ormai obsolete o che comunque non hanno mai trovato applicazione (rispettivamente, gli artt. 44 e 85, comma 4, reg. Cam. A proposito della chiusura della discussione, istituto ormai superato dal ricorso sistematico al contingentamento dei tempi, nonché il controverso art. 24, comma 12, reg. Cam., mediante cui si intendeva inserire meccanismi di limitazione dello stesso contingentamento dei tempi, ma che non hanno mai trovato applicazione²⁵).

b. La proposta dell'Italia dei valori al Senato.

Per quanto riguarda la proposta di modifica del regolamento del Senato presentata dall'Idv, si può registrare sicuramente un aspetto molto positivo che invece risulta assente nelle altre proposte, ossia quello di una forte razionalizzazione del numero e delle competenze delle Commissioni, anche in ragione del nuovo Titolo V della Costituzione²⁶. Inoltre, si può certo accogliere con favore la previsione di giungere finalmente all'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, già prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma mai realizzata nei fatti.

L'aspetto che appare invece più problematico nell'ambito delle modifiche proposte è invece uno dei tratti caratterizzanti, ossia quello di modificare il regime delle assegnazioni dei progetti di legge, prevedendo che la sede redigente divenga la sede “normale” per l'esame dei progetti di legge (lasciando l'*iter* in sede referente solo per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione). L'esame in Assemblea sarebbe dunque limitato al solo voto sugli articoli e per il voto finale, nonché, su richiesta, e forse con qualche irragionevolezza, anche prima dell'esame in Commissione per una sorta di “presa in considerazione” con indicazione dei “criteri informativi” cui la Commissione dovrà attenersi.

²⁴ La proposta Pd-Senato invece – se consentito, in senso alquanto anomalo – prevede che la Commissione non possa presentare emendamenti in corso di seduta.

²⁵ Di particolare interesse è l'ultimo periodo del comma, ove si prevedeva l'esclusione dal contingentamento dei tempi, nella loro prima calendarizzazione, per i disegni di legge riguardanti “questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione”. Come detto, questa limitazione non ha mai trovato applicazione, ed è stata esclusa finanche in procedimenti che, all'apparenza avrebbero sicuramente potuto rientrare in tali categorie, come la riforma elettorale del 2005 o, addirittura, il provvedimento in materia di sospensione del procedimento penale nei confronti delle alte cariche dello Stato (cd. lodo Alfano). Sulla completa disapplicazione della disposizione v. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, a cura di P. Caretti, Torino, 2008, p. 43, il quale segnala “l'interpretazione assai restrittiva e, ad oggi, la mancata applicazione, nonostante numerose richieste formulate in tal senso dai gruppi di opposizione, della clausola generale relativa alle questioni di «eccezionale rilevanza politica, sociale o economica»”. Invero, il Presidente della Camera aveva fissato determinate modalità per l'accesso a tale richiesta (v. A.C., XIII leg., res. sten. 3 marzo 1999, p. 35), ma che poi non sono state ritenute mai soddisfatte. Sul punto v. *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, p. 911 s., spec. 930 s. Conferma la mancata applicazione della norma in esame anche l'intervento del Presidente della Camera in A.C., XVI leg., res. sten. 8 luglio 2008, p. 36 s., spec. p. 40.

²⁶ V. l'art. 7 della proposta, sostitutivo dell'art. 22 reg. Sen.

Se, per un verso, è certo apprezzabile l'intenzione di valorizzare il lavoro della Commissione, non si può non notare come il tentativo di "resuscitare" la sede redigente dopo anni (se non decenni) di attività pressoché inesistente²⁷, appare quantomeno velleitario. Per un altro profilo, infine, una simile modifica potrebbe prestarsi a non pochi dubbi di costituzionalità, confinando la fase referente (considerata ordinaria all'art. 72 Cost.) come una sorta di disciplina di eccezione.

4. *I nodi irrisolti*

In conclusione, è opportuno segnalare alcuni nodi problematici che sono stati (quasi) del tutto ignorati nel complesso delle riforme proposte, ma che investono gli argomenti forse più controversi ed urgenti nell'ambito del procedimento legislativo.

Innanzitutto, appare non poco discutibile che la limitazione dell'emendabilità dei disegni di legge di conversione dei decreti legge – aspetto che ha richiamato l'attenzione delle stesse Giunte per il regolamento nelle passate legislature²⁸ – sia presente solo nella proposta Pastore, e non anche nella proposta del Popolo della libertà, né addirittura in quelle del Partito democratico o dell'Italia dei valori (se non, in quest'ultimo caso, limitatamente alla fase della discussione in Assemblea²⁹).

In secondo luogo, le proposte di modifica presentate non sembrano costituire un sicuro argine nei confronti di quello che è stato senza dubbio il principale fattore di rottura delle regole del procedimento legislativo negli ultimi anni, ossia i cd. "maxi-emendamenti". I "rimedi" individuati nelle proposte di modifica dei regolamenti non sembrano infatti del tutto capaci di prevenirli, o comunque, si prestano ad essere facilmente aggirati.

Sicuramente non può prevenirli, per com'è scritta, la norma contenuta nelle proposte Pdl che dispone l'inammissibilità di emendamenti "interamente sostitutivi di più artico-

²⁷ I periodici *Rapporti sulla legislazione* curato dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati mostrano infatti come, nei casi in cui la sede di esame era opzionale, nella XIII legislatura solo 18 leggi su 354 sono state approvate mediante commissione in sede redigente. Il numero scende a 1 su 181 nella XIV legislatura e, infine, non vi sono stati casi di approvazione mediante esame redigente nella XV legislatura. Il differente procedimento seguito al Senato per la sede redigente potrebbe far ritenere un maggiore ricorso a questa forma di esame nell'altro ramo del Parlamento. Al contrario, nella XV legislatura, anche al Senato nessun disegno di legge è stato esaminato in sede redigente.

²⁸ Il tema era stato affrontato, in un primo momento, unilateralmente da parte della Giunta per il regolamento della Camera, che aveva intrapreso una discussione al proprio interno nel tentativo di arrivare ad una progressiva armonizzazione dei criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione (v., in particolare, il punto 2 "Criteri di ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione di decreti-legge" della relazione presentata in Giunta per il regolamento dal Presidente della Camera Bertinotti ed allegato a A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 28 febbraio 2007, p. 27 s.). Inoltre, a livello più generale, gli stessi Presidenti delle due Assemblee avevano avviato un dialogo nella XV legislatura anche attraverso la nomina di un gruppo di lavoro congiunto (tra l'altro, paritetico tra maggioranza ed opposizione). Sul punto, v. la comunicazione del Presidente della Camera Bertinotti in A.C., XV leg., Giunta per il regolamento, res. somm. 6 giugno 2007, p. 3. Nel Comitato vennero nominati i deputati Leone (Fi) e Burgio (Rc-Se) ed i senatori Zanda (Ulivo) e Centaro (Fi).

²⁹ La modifica proposta al comma 9 dell'art. 100 – secondo cui il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge – è infatti riferibile, in base a elementari considerazioni sistematiche, al solo esame in Assemblea, non ponendo alcun veto all'emendabilità del disegno di legge di conversione in Commissione.

li”: infatti i maxi-emendamenti sono comunque riferiti formalmente a un solo articolo, sostituendolo con un altro, il quale poi materialmente incorpora le altre partizioni; in questo modo, gli altri articoli non sono formalmente sostituiti, ma più semplicemente “preclusi” per effetto dell’approvazione dell’emendamento sostitutivo del primo articolo³⁰.

Potrebbe forse costituire un argine più robusto il requisito dell’omogeneità dei singoli articoli e delle proposte emendative. Tuttavia, un approccio forse più condivisibile, nonché maggiormente realistico, potrebbe essere quello di richiedere “una evidente consequenzialità logico normativa” per la modifica di più articoli. In questo modo, infatti, si potrebbe intervenire con una secca censura non solo nei confronti dei maxi-emendamenti, ma anche di quelle proposte emendative assai insidiose strutturate con un’alinea elementare cui sono poi legate modifiche ulteriori al progetto di legge, che non sempre si limitano a “consequenzialità” logico-formali della modifica apportata con l’approvazione dell’alinea, ma intendono tale legame in senso più latamente politico, finendo per realizzare una mera giustapposizione tra le sue diverse parti.

³⁰ Proprio in questo senso v. F. ROSA, *Il Parlamento all’ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008. In generale, sul tema dei maxi-emendamenti v. L. CUOCOLO, *I “maxi-emendamenti” tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 4753 s.; S. SCAGLIARINI, *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2005, p. 265 s.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 807 s.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco-N. Lupo, Roma, 2007, p. 41 s., nonché, volendo, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. 259 s.