

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

di Stefano Ceccanti
(28 gennaio 2014)

1. Valutazione complessiva: luci e ombre

Le modifiche regolamentari proposte dalla Giunta per il regolamento della Camera all'Aula costituiscono per certi versi un **doveroso aggiornamento**:

- sopprimendo le disposizioni ormai desuete o inapplicabili: per esempio, quelle relative ai rapporti con le Regioni, di cui si prevede finalmente la cancellazione a distanza di almeno 12 anni dalle riforme costituzionali che le hanno rese inapplicabili;
- valorizzando alcune forme moderne di bilanciamento dei poteri come il rilancio dell'iniziativa legislativa popolare prendendo su serio il suo seguito parlamentare;
- sviluppando anche per questa via una seria spending review (soprattutto attraverso la dematerializzazione);
- "trasformando" in norme regolamentari gli aggiornamenti realizzati, negli ultimi anni, con pareri della Giunta per il regolamento (per es.: procedure europee; pareri della I Commissione sulla compatibilità col Titolo V; secondo parere del Comitato per la legislazione).

Costituiscono però anche un'**occasione mancata** per riposizionare il Parlamento nell'attuale contesto istituzionale e razionalizzarne le attività. Penso in particolare ai seguenti aspetti:

-il tema della tendenziale coincidenza tra gruppi parlamentari e soggetti elettorali, facendo pesare di più i requisiti politico-elettorali rispetto a quelli numerici, principale rimedio al transfughismo organizzato, ormai impresentabile e prioritario per l'opinione pubblica; si vedano in particolare gli articoli 3 e 4 della proposta Zanda-Quagliariello al Senato della scorsa legislatura ora ripresentata da Zanda <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/699865.pdf>;

-il mancato recepimento del voto a data fissa (che è attuabile anche a Costituzione invariata responsabilizzando i gruppi parlamentari di maggioranza e non scaricando più la programmazione efficace sul solo Presidente della Camera) e del voto bloccato (questo secondo come necessario bilanciamento del divieto di maxi emendamenti) previsti dal punto 11 del capitolo 2 della relazione della Commissione governativa sulle riforme <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della->

[commissione/relazione-finale.html](#); si vedano in particolare gli artt. 19 e 22 della già citata proposta Zanda;

-la timidezza nell'approccio al tema del "monitoraggio" delle politiche pubbliche, cui si dedica il nuovo comma 3-ter, inserito nell'ambito dell'art. 143, quando la verifica dell'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche dovrebbe costituire oggetto di particolare interesse;

- la mancanza di attenzione – al di là delle controverse norme sul Comitato per la legislazione – per la qualità della legislazione, l'istruttoria legislativa in Commissione ed un possibile rilancio della sede redigente che forse andrebbe privilegiata quanto meno in misura maggiore rispetto alla referente;
- la previsione di una pubblicità eccessiva per i lavori delle Commissioni (l'istruttoria legislativa va preservata dalla diretta web, per non trasformare in palcoscenici anche le Commissioni, oltre l'Aula e non creare sedi informali ulteriori), senza preoccuparsi della necessità di assicurare la trasparenza e la massima conoscibilità dei precedenti parlamentari;
- la mancata definizione dei "gruppi di opposizione" e la connessa mancata distinzione tra "opposizione" e altre minoranze (dando uno status più forte alla prima, ossia a quella numericamente più consistente).

2. Alcune specifiche criticità che conducono a possibili eterogenesi dei fini

Non insisto oltre né sugli aspetti positivi né sull'ampia condivisione delle finalità. Segnalo però, in particolare, alcuni seri rischi di **eterogenesi dei fini** in particolare sulle norme volte a rafforzare la fase consultiva durante l'istruttoria in Commissione, dando maggiore peso sia ai pareri delle Commissioni permanenti, sia ai pareri del Comitato per la legislazione.

In sostanza, si prevede la trasformazione automatica in emendamenti o addirittura l'automatica trasposizione nei testi esaminati dalle Commissioni competenti per il merito delle condizioni formulate in maniera testuale dalle Commissioni in sede consultiva e dal Comitato per la legislazione, senza che vi sia l'ancoraggio ad alcun parametro, mentre i pareri della Commissione Bilancio sulla copertura finanziaria e della Commissione Affari costituzionali sul rispetto delle competenze si fondano su parametri costituzionali.

3. In particolare, la riforma del **Comitato per la legislazione** presenta i seguenti profili problematici:

- la trasformazione in un organo di più vaste proporzioni (21 membri) e il superamento della paritetività lo trasformerebbero in un organo politico al pari delle Commissioni, negandogli quelle caratteristiche peculiari di tecnicità, autorevolezza e prestigio presenti nell'attuale impianto regolamentare; così, un aspetto tecnico ma nodale come la qualità della normazione dovrebbe sottostare alle decisioni assunte a maggioranza;

-le ipotesi relative alla presidenza andrebbero attentamente vagliate; una qualche turnazione potrebbe essere utile;

-l'automatica trasformazione in emendamenti delle condizioni formulate in maniera testuale porrebbe al Comitato il dilemma di scegliere il modo in cui perdere autorevolezza, nel senso che il Comitato dovrebbe discostarsi dalla costanza degli indirizzi fino ad oggi perseguita, per adattare la formulazione del parere alle contingenze politiche (per es., nel caso di un decreto-legge prossimo alla scadenza e immodificabile il Comitato dovrebbe astenersi dal porre condizioni testuali) oppure mantenere la costanza degli indirizzi sottostando alla bocciatura degli emendamenti.

4. Dubbi specifici

Non risulta poi chiaro perché:

- nell'articolo 96-ter si faccia riferimento, per il parere obbligatorio del Comitato, ai soli schemi di testi unici e non anche di codici;
- non si possano ripresentare in Assemblea gli emendamenti ritirati in Commissione;

-si sottragga il disegno di legge di bilancio all'ampliamento della quota di emendamenti da votare, visto che ormai è oggetto di pochissimi emendamenti;

-si dia per scontata l'approvazione della questione di fiducia su ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, e non si precisi invece che gli altri documenti si intendono respinti solo se la questione di fiducia supera la prova del voto;

- si diminuisca l'appartenenza al gruppo, sminuendola in mera adesione (art. 14); tra l'altro essa è in contraddizione con altri articoli in cui si parla di appartenenza (art. 46);

- art. 128.3 interrogazioni: il “di regola” sia riferito al termine (un mese) e non al modo (per iscritto). Meglio sarebbe allora scrivere “il Governo risponde per iscritto di regola entro un mese” anziché, come ora, “il Governo risponde di regola per iscritto entro un mese”
 - art. 135-bis.1-bis: la sanzione della gogna televisiva per il Presidente del Consiglio che non si presenta al Premier question time sia troppo blanda; potrebbe invece essere prevista qualche altra sanzione tecnica (ad esempio, impossibile dichiarazione d’urgenza ddl governativi)?
 - pubblicità dei lavori: si faccia espresso riferimento al canale satellitare e alla web-tv, ignorando il digitale terrestre. Non sarebbe meglio fare un riferimento alle tecniche di trasmissione digitale in generale? Inoltre: ci sono motivi tecnici o eccessivi oneri economici che impediscono la tecnica del mosaico interattivo per cui ogni cittadino può scegliere di quale commissione seguire i lavori?
 - Art. 127-bis: non si preveda distribuire anche le sentenze della Corte di Strasburgo?
 - Art. 127-quinquies.7-bis: appare eccessivo che a titolo personale anche un solo parlamentare possa parlare per almeno un quinto del tempo assegnato all’intero gruppo
 - eviterei di limitare le possibilità di accesso alla Giunta per il regolamento (art. 16.1-bis)
 - ai fini del divieto di riproposizione di ddl precedentemente bocciati, non è meglio lasciare in vigore la versione sostanziale prevista dall’attuale art. 72.2?
 - art. 124.1 sostituire autorità indipendenti con autorità amministrative indipendenti.
5. Conclusione: una riforma ampia e al tempo stesso paradossalmente incompleta

Alla fine di questo rapido esame emerge quindi la contraddizione di fondo: perché addentrarsi in una riforma così vasta se poi essa elude i nodi di fondo della coerenza tra diritto elettorale e diritto parlamentare (disciplina dei gruppi) e del superamento dell’inflazione patologica dei decreti attraverso lo strumento fisiologico della corsia preferenziale per il Governo in Parlamento.