

**Riflessioni su alcune proposte di adeguamento del Regolamento del Senato all'esperienza del maggioritario
(quando questa sembra volgere al termine)**

Alessia Di Capua *

(3 novembre 2005)

Il 29 giugno 2005 i senatori Zanda, Brutti, Crema e Giaretta hanno presentato una proposta di modifica di alcuni articoli del Regolamento del Senato, contenuta nel Doc II n. 16, annunciata poi nella seduta n. 834 del 5 luglio. Dall'intitolazione del documento, recante *Modificazione degli articoli 4, 5, 8, 12, 17, 18, 19, 22, 27, 39, 42, 44, 48-bis, 53, 54, 67, 76-bis, 100, 102, 102-bis, 109, 125, 126, 128, 133, 151-bis e 162 del Regolamento del Senato della Repubblica e introduzione degli articoli 19-bis e 106-bis, al fine di rafforzare le garanzie delle minoranze a seguito dell'introduzione del sistema maggioritario*, risultano immediatamente chiari l'obiettivo e l'incidenza delle proposte sul testo regolamentare attualmente in vigore. Quanto al primo, ben precisato nelle righe introduttive della relazione di accompagnamento, si tratta di adeguare il Regolamento «ai profondi mutamenti derivanti dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario» onde evitare di «avvitarsi in un inevitabile, rapido declino»; con riferimento al livello di incidenza, invece, pare evidente dal numero degli articoli coinvolti lo sforzo di introdurre modifiche copiose e di coordinarle tra loro e con le norme già esistenti. I molti profili presi in considerazione concernono, per una parte, l'organizzazione generale del Senato - tra cui Presidente, Consiglio di Presidenza, giunte, commissioni, commissioni d'inchiesta (e la previsione dell'istituzione anche al Senato del Comitato per la legislazione, analogamente alla Camera) - e, per un'altra, il suo funzionamento - attività delle commissioni, processi decisionali di politica economica e di bilancio, organizzazione dei lavori, contingentamento.

Prima di entrare nel merito, appare indispensabile, a fronte di quanto sta accadendo nei giorni in cui si scrive, contestualizzare la proposta, presentata proprio nel quinto e ultimo anno della XIV legislatura (la terza dall'introduzione del sistema elettorale maggioritario e la prima dal consolidamento del meccanismo dell'alternanza), dopo un periodo piuttosto lungo durante il quale sono state osservate "al lavoro" le norme regolamentari, alcune già parzialmente modificate negli anni '90. L'esito della verifica ha dimostrato una certa loro incapacità di far fronte alle mutate esigenze di un sistema politico formato, semplificando, da due blocchi contrapposti: maggioranza e opposizioni. La scelta del momento, si legge nella relazione, appare dettata anche da una riflessione di carattere politico, per cui l'ultimo anno della legislatura sembrerebbe proprio il periodo «nel quale si può realisticamente immaginare che tale atto possa essere sottoposto a revisione con equilibrio e spirito neutrale» e secondo due principi ispiratori fondamentali: «garanzia per la maggioranza di poter realizzare il proprio programma e corrispondente garanzia per le opposizioni di poter esercitare le proprie funzioni di controllo e iniziativa». Senza dubbio, le recenti vicende del d.d.l. S. 3633, dal titolo *Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, annunciato al Senato dopo l'approvazione da parte della Camera il 13 ottobre, che, se approvato definitivamente, reintrodurrebbe un sistema elettorale di impianto proporzionale pur con non irrilevanti differenze rispetto al sistema utilizzato sino al 1993, quali soprattutto, per il Senato, un premio di maggioranza regionalizzato, liste bloccate e soglie di sbarramento (20% per le coalizioni, 3% per le liste collegate a una coalizione, 8% per le liste singole o collegate a coalizioni che non raggiungono il 20%), costringono ad avere per il momento maggior cautela nell'esaminare il Doc. II n. 16.

In attesa, dunque, di comprendere le sorti del sistema elettorale, si ritiene qui utile approfondire, tra le molte proposte, quelle che intervengono sulla disciplina dell'organizzazione dei lavori, profilo cruciale in cui «convergono i temi principali della Costituzione materiale: il ruolo del Parlamento; il rapporto fra Governo e Parlamento, nelle sue componenti di maggioranza e opposizione; il coordinamento procedurale e di contenuti all'interno del policentrico mondo delle istituzioni rappresentative» (De Caro, 2005).

Gli articoli 15, 16 e 17 del Doc., in particolare, di modifica rispettivamente degli artt. 53, 54 e 55 r.S., hanno come obiettivo principale quello di adeguare i lavori parlamentari e la loro organizzazione alle esigenze del sistema maggioritario. In primo luogo, si introduce nell'art. 53 r.S. (*Programma dei lavori*) il criterio di separazione rigida dei tempi di lavoro tra assemblea e commissioni - per queste ultime «di norma, i lavori non possono coincidere con quelli dell'Assemblea, tranne che per lo svolgimento dell'attività ispettiva» - così da evitare le troppo frequenti sovrapposizioni temporali che rendono difficoltoso il raggiungimento del numero legale nelle riunioni. E' quindi espressamente previsto di dedicare tre giorni della settimana ai lavori delle commissioni, probabilmente anche al fine di consentire loro di svolgere al meglio l'istruttoria legislativa, che costituisce un passaggio cruciale, sebbene spesso troppo trascurato, del procedimento legislativo. L'unico rischio che si può intravedere in una disposizione di tale portata è forse quello di un

eventuale recupero di potere delle commissioni nei confronti dell'assemblea, in controtendenza rispetto alla loro attuale debolezza. Tuttavia l'esperienza del Parlamento europeo, indicata quale possibile riferimento, mostra come sia possibile riservare alcune giornate al mese alle attività delle commissioni a Bruxelles, concentrando invece i lavori dell'assemblea addirittura in quattro giorni al mese - la Plenaria di Strasburgo - salvo, in alcuni mesi soltanto, una minisessione di un giorno a Bruxelles. Si prevede, inoltre, di riservare una settimana per ogni sessione (in senso atecnico) alle attività dei gruppi parlamentari e dei singoli senatori. Sempre con l'intento dichiarato di un maggiore coordinamento dei lavori delle commissioni e dell'assemblea, è previsto che il terzo comma dell'art. 44 r.S. (*Termini per la presentazione delle relazioni*) sia modificato al fine di stabilire che la commissione possa chiedere solo una volta una proroga dei termini per non più di tre mesi, periodo oltre il quale «il disegno di legge deve essere inserito nella programmazione dei lavori dell'Assemblea non oltre quattro mesi dopo la scadenza del termine assegnato». Sebbene rispetto alla formulazione attuale della norma i tempi appaiano più lunghi e quindi si possa pensare in un certo senso a un aggravamento del procedimento, d'altro canto sono forse termini più ragionevoli che, se rispettati, eviterebbero il protrarsi della prassi per cui non di rado i disegni di legge sono iscritti all'ordine del giorno dell'Aula senza che si siano conclusi i lavori in commissione e sia stata predisposta una relazione per l'assemblea.

La novella del terzo comma dell'art. 53 prevede, poi, di introdurre una diversa modalità per riservare una parte del programma dei lavori del Senato alle opposizioni. Si stabilisce, infatti, che «un terzo del tempo previsto nel programma [debba essere] riservato all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri». In tal modo la garanzia a favore delle opposizioni si esprimerebbe in termini diversi rispetto all'attuale riserva di un certo numero di sedute, quattro ogni due mesi, mantenendo comunque la medesima finalità. Quel che senza dubbio appare nuovo è che per questi disegni di legge l'assemblea dovrebbe prendere «in considerazione come testo base quello indicato dai Gruppi delle opposizioni, purché esso sia stato oggetto di esame in Commissione», mentre il testo della maggioranza dovrebbe essere considerato come alternativo. Ad oggi, sebbene sia generalmente rispettata la quota riservata alle opposizioni, i disegni di legge di iniziativa minoritaria che inizino l'iter subiscono in genere profonde trasformazioni nel senso voluto dalla maggioranza già in commissione, tanto che nella maggior parte dei casi giungono in Aula stravolti nel loro significato. Avverso questa prassi pare dunque orientata la modifica in questione.

Secondo il Doc., l'art. 54 r.S. (*Schema dei lavori*) verrebbe quasi completamente riscritto, andando a modificare in modo sostanziale la procedura di approvazione del programma da parte della Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari. In via generale si prevede che la Conferenza dei Capigruppo raggiunga un accordo sul programma, che diverrebbe così definitivo. Nel caso in cui ciò non accada, il programma può essere «approvato con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti del Senato», disposizione che ricalca quella del regolamento della Camera. Infine, la terza fase eventuale, in caso di mancato raggiungimento di questa maggioranza, vede il programma definitivo essere «predisposto dal Presidente salvaguardando comunque la riserva di un terzo del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti». Tale norma "paracadute", già presente, si differenzia dalla versione attuale poiché consente al Presidente di predisporre un vero e proprio programma e non un più riduttivo schema dei lavori per una settimana, come accade ora. E' stata dunque soppressa la disposizione secondo la quale il programma approntato dal Presidente debba essere sottoposto all'assemblea («se non sono avanzate proposte di modifica, diviene definitivo; in caso contrario, l'Assemblea vota sulle singole proposte di modifica»). Ciò con il proposito di contrastare la circostanza per cui il Presidente è generalmente indotto ad assecondare le proposte di governo e maggioranza al fine di evitare che l'Assemblea, con votazione a maggioranza, smentisca lo schema da lui proposto.

Nella nuova versione dell'art. 54 come da art. 16 del Doc., il secondo comma immagina di riservare una parte di tempo per la discussione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge detraendola «dalla quota assegnata ai Gruppi di maggioranza e, solo se strettamente necessario, da una quota di riserva, per situazioni di emergenza, non superiore ad un quinto del tempo complessivo, posta a disposizione del Presidente». Ciò permetterebbe di evitare la pressoché costante vanificazione dei programmi approvati a opera dei disegni di legge di conversione che, dati i ristretti tempi di approvazione (specie al Senato dove esiste l'istituto della "ghigliottina"), si integrano nel programma stravolgendolo. E forse potrebbe disincentivare il governo, qualora non sia davvero necessario, dal ricorrere così frequentemente allo strumento di cui all'art. 77 Cost.

Anche l'art. 55 (*Calendario dei lavori*) del regolamento dovrebbe subire alcune modifiche, volte per lo più a garantire tempi certi nelle discussioni e un maggiore equilibrio nella partecipazione di esponenti della maggioranza e delle opposizioni, attraverso una più dettagliata puntualizzazione della loro organizzazione. Aumenterebbe il tempo dedicato alla discussione delle linee generali a discapito di quello per gli emendamenti e, per quanto concerne il dibattito, gli

interventi dei membri del governo verrebbero conteggiati nella quota di tempo riservata ai gruppi di maggioranza, a voler superare la visione tradizionale che vede governo e maggioranza parlamentare come due soggetti distinti. Certamente una tale innovazione non potrà non rendere necessarie modifiche a "cascata" su altre disposizioni regolamentari, al fine di un migliore coordinamento interno. Già nell'ambito delle norme investite dalla proposta di modifica, secondo l'art. 12, che innoverebbe l'art. 42 r.S. (*Procedura delle Commissioni in sede redigente*), nella votazione finale di un disegno di legge in assemblea, nell'ambito di un procedimento in commissione in sede redigente, si prevederebbe una eguale ripartizione del tempo a disposizione tra governo e gruppi di maggioranza, da una parte, e gruppi di opposizione, dall'altra. Lo spirito di queste disposizioni sembra andare nel senso di favorire una maggiore aggregazione tra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare, da una parte, e offrire maggiore visibilità alle opinioni delle opposizioni, in armonia con le dinamiche tipiche dei sistemi maggioritari secondo le quali ogni occasione è utile alle opposizioni per manifestare le proprie intenzioni e proporsi conseguentemente come alternativa credibile al governo in carica.

Ancora, sempre nell'ambito dei tempi dei dibattiti, un comma aggiuntivo all'art. 55 r.S. andrebbe a escludere esplicitamente dall'applicazione di quanto sopraesposto le discussioni sui disegni di legge in materia costituzionale, ma - si legge nella relazione di accompagnamento - si potrebbero elencare anche altri tipi di provvedimenti, che, per la loro natura, sembrano richiedere riflessioni più approfondite e uno sforzo maggiore di raggiungere accordi condivisi, proprio come i disegni di legge costituzionali.

Quanto, infine, al momento della discussione degli emendamenti, l'art. 102 r.S. verrebbe novellato nel senso di prevedere un accresciuto potere in capo al Presidente di procedere a votazioni riassuntive o per principi in modo da ridurre i tempi e non ostacolare oltre un certo livello, individuato a fini di garanzia, il prosieguo del dibattito. Garanzia, da un lato, di tempi certi, non eccessivamente ostacolati da un uso ostruzionistico degli emendamenti, ma, nel medesimo momento, anche di poter porre in votazione quelle modifiche che siano ritenute effettivamente qualificanti e necessarie dai proponenti.

Questa prima analisi di una parte della proposta di novellazione di un numero considerevole di articoli del Regolamento del Senato, non ancora discussa nelle sedi appropriate, consente qualche breve riflessione. In primo luogo si ritiene di poter apprezzare l'impegno dei proponenti di affermare con vigore la necessità di adeguare il regolamento di uno dei due rami del Parlamento al sistema politico scaturito dalla riforma in senso maggioritario del sistema elettorale di ormai più che decennale applicazione. All'obiettivo si è pensato di giungere attraverso due percorsi: in parte ispirandosi, per uniformarsi, al regolamento della Camera che, con le tornate novellatrici del 1997 e del 1999, già si era allontanato in più parti dalla logica precedente, e in parte modificando la composizione di più organi in modo da consentire in diverse sedi una rappresentanza paritaria di maggioranza e opposizioni (Consiglio di presidenza, giunte, comitati ristretti della I e della V commissione, istituendo Comitato per la legislazione). Questa seconda strada sembra particolarmente interessante: anche l'idea della composizione paritaria di organi parlamentari è di derivazione della Camera dei deputati che per la prima volta nel 1998, con l'istituzione del Comitato per la legislazione, l'ha sperimentata con esiti almeno parzialmente positivi; inoltre, non è di poco conto ricordare che tale tipo di composizione non è tanto tipico delle assemblee parlamentari quanto di altri organismi propri di realtà differenti (organismi internazionali, giudiziari, ecc), seppure esista qualcosa di assimilabile in altri Stati. Merita un cenno a parte la parziale modifica dell'art. 19 r.S., dedicato specificamente alla giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Per quest'ultima si prevede non solo di modificarne la composizione, ma anche di variare la procedura decisionale sia per la verifica dei poteri sia per le decisioni di autorizzazione a procedere, introducendo una «commissione consultiva costituita da esperti in diritto parlamentare non appartenenti alle Camere e designati dal Consiglio di presidenza», che dovrebbe fornire in entrambi i casi un parere da cui la giunta può discostarsi solo motivando espressamente le ragioni, al fine - auspicano i proponenti - di «rendere più articolato e garantista il procedimento in Giunta».

In secondo luogo, soffermandosi in particolare sulle disposizioni concernenti la programmazione dei lavori e l'organizzazione dei tempi delle discussioni, paiono degni di rilievo tanto il tentativo di favorire il raggiungimento di un accordo nella Conferenza dei capigruppo - sebbene nella prassi, almeno fino ad oggi, difficilmente si voti - come pure lo sforzo di rendere più equilibrati gli spazi a disposizione dei macrosoggetti protagonisti, ossia governo, gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione - quantomeno rendendo più chiara la suddivisione dei tempi nel programma e individuando occasioni in cui considerare quasi come un unico soggetto il *continuum* composto dall'esecutivo e dalla sua maggioranza parlamentare ("costringendoli" dunque ad azioni più concordi). Quanto al primo aspetto, in particolare, è assai rilevante, ai fini di un buon funzionamento della Conferenza dei capigruppo, anche il ruolo svolto dal Presidente del Senato che la presiede. A tal proposito, le novità vertono attorno all'idea di un Presidente (art. 8 r.S. secondo l'art. 3 della proposta) «garante della legalità regolamentare dell'attività del Senato» e «soggetto terzo rispetto alla dialettica

maggioranza-opposizione». In tale direzione vanno lette la maggioranza dei due terzi per la sua elezione e l'esplicitazione della sua funzione di «garante dell'attuazione imparziale del Regolamento». Da sottolineare, altresì, l'importanza di tutte quelle proposte che permetterebbero una migliore collaborazione tra le commissioni e l'assemblea che la prassi ha mostrato davvero necessaria.

In conclusione, se certamente molte delle innovazioni proposte sono senz'altro da ritenersi utili ai fini di una migliore capacità di risposta delle norme regolamentari alle esigenze dell'attuale sistema politico-parlamentare nonché del sistema partitico che è molto cambiato negli ultimi anni, tuttavia non si può probabilmente stimare concluso il processo di adeguamento, pur stante il mantenimento del sistema maggioritario e senza voler considerare i contenuti del disegno di legge di revisione costituzionale contenente *Modifiche alla Parte II della Costituzione* (A.S. 2544-B), per il perdurare comunque di alcuni nodi irrisolti, di alcune disposizioni del regolamento non investite. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni relative ai gruppi parlamentari, specie con riguardo ai gruppi di opposizione, in ordine ai quali potrebbe prevedersi un relatore unico per la coalizione sconfitta alle elezioni o altri strumenti in grado di rappresentare unitariamente le loro posizioni.

* Perfezionanda in Scienze giuridiche presso la Scuola Superiore Sant'Anna - Pisa. dicapua@sssup.it