

La proposta di riforma del regolamento interno in discussione al Senato *

di Francesca Socci **
(28 marzo 2012)

L'affermazione secondo la quale la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 è stata ad oggi l'unico organico sforzo di adeguamento della forma di governo al mutamento in senso maggioritario della legislazione elettorale del 1993¹ potrebbe risultare superata se verrà approvata la proposta di riforma del Regolamento del Senato (*Doc. II n.29*) d'iniziativa dei senatori Quagliariello e Zanda, e dunque *bipartisan*, attualmente in corso di discussione in Giunta per il Regolamento².

Le linee lungo cui si muove la proposta in questione vanno infatti nella direzione del rafforzamento del governo in parlamento e della realizzazione di uno "statuto dell'opposizione": i temi più rilevanti da affrontare in vista di un miglior funzionamento della forma di governo, tanto più se si ritiene opportuno un avvicinamento verso una più compiuta "democrazia maggioritaria" (il che nell'attuale contesto politico non è, a dire il vero, un obiettivo comune a tutte le forze politiche che sostengono il governo Monti né comune a quelle che ad esso si oppongono, come già emerso proprio in Giunta).

Le condizioni per la realizzabilità del progetto sembrano però esserci: esso si colloca in una congiuntura, forse irripetibile, tale per cui pare possibile accantonare quella regola, se così la si può chiamare, che già Salvatore Curreri³ aveva esplicitato alcuni anni fa, ovvero che sulla praticabilità politica di ogni proposta di riforma regolamentare si ripropone sempre lo stesso paradosso: la maggioranza di governo non ha alcun interesse ad ottenere formalmente i poteri che di fatto essa già ha; l'opposizione tende a non voler rafforzare un governo che considera già di fatto troppo forte.

Allo stato attuale la situazione è invece così sfuggente per i protagonisti politici che, non avendo essi stessi certezza circa la loro collocazione all'indomani delle prossime elezioni, potrebbero essere maggiormente inclini a cambiare regole sotto il c.d. velo d'ignoranza.

La riuscita del progetto è stata auspicata anche dalle più alte cariche istituzionali. In effetti, la prima proposta di riforma regolamentare bipartisan della fase Monti non solo fa seguito all'invito, formulato già nel 2009 dal Presidente del Senato perché si pervenisse alla approvazione di una riforma organica entro la fine della XVI Legislatura, ma allo

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Lippolis V., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene editore, p. 5.

² La proposta di modificazione del Regolamento d'iniziativa dei senatori Quagliariello e Zanda (*Doc. II, n. 29*), rispettivamente vice capo gruppo di PDL e PD, è stata comunicata alla Presidenza il 2 febbraio 2012. La Giunta per il Regolamento, ad oggi, si è riunita tre volte con all'ordine del giorno l'esame della proposta. L'illustrazione e la discussione dei singoli articoli non hanno al momento preso avvio in Giunta.

Il testo di riforma si rifà alle proposte di modifica regolamentare presentate dai senatori Gasparri-Quagliariello (*Doc. II, n. 6*) e Zanda-Finocchiaro ed altri (*Doc. II, n.13*), rispettivamente il 1 luglio e il 10 dicembre 2008, ma non dimentica di recepire il contenuto di altre proposte presentate nella XVI legislatura che, all'inizio, si era caratterizzata per il fatto che, a distanza di appena un anno dal suo avvio, si registravano già quindici proposte al Senato e dodici alla Camera.

La necessità di procedere sollecitamente a modifiche regolamentari è stata in ultimo oggetto della seduta della Giunta per il regolamento della Camera del 29 marzo 2012 nella quale il Presidente Fini ha affidato al Vicepresidente della Camera, on. Leone, il compito di verificare con i Gruppi i possibili punti di convergenza per procedere alla redazione di proposte di modifica regolamentare.

³ Curreri S., *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/ 2008, p. 785.

stesso tempo è in linea con la sollecitazione arrivata dalla Presidenza della Repubblica il 23 febbraio 2012 ad un ripensamento delle “regole del gioco” parlamentari, ove necessarie⁴.

Insomma, il riaprirsi del dibattito in Giunta del regolamento del Senato potrebbe costituire davvero l'occasione perché i regolamenti parlamentari riassumano quella funzione di "avanguardia del diritto costituzionale" [Tosi, 1974]⁵ che pare ormai smarrita da tempo.

Se mai, quello che oggi è in discussione è se la riforma del regolamento, seppur “organica”, possa a questo punto dell'esperienza repubblicana da sola riuscire a mantenere quell'equilibrio essenziale dato dalla verifica del rapporto fra governo e parlamento o se invece essa debba necessariamente andare a far parte di un *sistema integrato* di riforme che comprenda anche quella costituzionale e quella elettorale. Questa riflessione nasce dalla constatazione secondo la quale l'area dei bilanciamenti possibili (fra i diversi interessi costituzionali in gioco) per via regolamentare si è ristretta proprio a causa dell'incertezza che caratterizza l'attuale fase di evoluzione dell'ordinamento, determinando un numero di variabili tale da rendere quei bilanciamenti davvero ardui⁶.

I primi commentatori della proposta di riforma⁷ hanno comunque messo in luce la sua capacità di mantenere equilibrato il rapporto maggioranza-opposizione e quindi di perseguire in modo bilanciato il duplice obiettivo del rafforzamento del governo in parlamento e della definizione di uno statuto dell'opposizione.

Nel complesso il progetto incide su 32 articoli del testo regolamentare del Senato e inserisce *ex novo* alcune non irrilevanti disposizioni. Inoltre, mentre alcune modifiche corrispondono a modificazioni apportate al regolamento della Camera già da oltre un decennio, altre invece hanno carattere di originalità.

1. Le norme volte ad un rafforzamento del governo in parlamento

La proposta di riforma Quagliariello-Zanda prende atto del fatto che ad oggi, nonostante le modifiche introdotte nei regolamenti negli anni Ottanta e Novanta, la posizione del governo nel procedimento legislativo è rimasta assai debole, soprattutto se raffrontata a quella delle principali democrazie europee.

In effetti, sino ad oggi l'affermazione di una dinamica bipolare con alternanza e il fatto che la prassi si sia evoluta verso una investitura sostanzialmente quasi diretta del presidente del Consiglio (almeno nella fase immediatamente successiva alle elezioni politiche, grazie all'indicazione preventiva del capo della coalizione e del premio di maggioranza), non sono stati accompagnati da alcuna revisione costituzionale della forma di governo: così alla maggior forza *politica* del governo non ha fatto seguito l'introduzione, a livello costituzionale, di strumenti *giuridici* che consentano al governo di attuare il programma per il quale gli elettori hanno votato né strumenti pure *giuridici* volti a rafforzare la funzione di controllo e di proposta alternativa dell'opposizione nelle assemblee.

Larga parte della dottrina converge nel rilevare che le norme costituzionali sulla forma di governo, nella loro scarsezza, offrono ampi spazi di intervento ai regolamenti

⁴ “Lettera del Presidente Napolitano ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio” in www.quirinale.it

⁵ Tosi S., *Diritto parlamentare*, I ed., Milano, Giuffrè, 1974.

⁶ È un'osservazione di A. Manzella in occasione del Seminario organizzato da Astrid su “La riforma dei regolamenti parlamentari” tenutosi a Roma il 15 marzo 2012.

⁷ Mi riferisco al contributo di Savini G., *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello-Zanda di riforma organica del regolamento del Senato*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/ del 28 febbraio 2012 e a quello di Lupo N. e Perniciaro G., *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, di prossima pubblicazione in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2012.

parlamentari ove si ritenga opportuno assicurare all'esecutivo una funzione di guida dell'attività parlamentare: il tema percorre tutta la storia istituzionale repubblicana e si pone in diretta correlazione con la problematica più generale della funzionalità del governo, di cui aspetto centrale è la debole razionalizzazione della forma di governo.

La proposta di riforma regolamentare contempla due strumenti al fine di rafforzare la posizione del governo in parlamento: la disciplina della corsia preferenziale per i disegni di legge dichiarati urgenti e l'introduzione di una versione italiana del voto bloccato francese⁸.

In relazione alla corsia preferenziale è previsto che la dichiarazione d'urgenza per un disegno di legge possa essere richiesta dal Governo o da uno o più Presidenti di gruppi parlamentari; da essa deriva l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga entro trenta giorni dalla data della dichiarazione.

Tutte le richieste di urgenza sono presentate al Presidente di Assemblea, il quale le sottopone per l'esame congiunto alla Conferenza dei capigruppo, al fine di inserire i relativi provvedimenti nel calendario mensile dei lavori. È tuttavia stabilito un tetto massimo di tre disegni di legge che possano essere dichiarati urgenti. Il termine generale dei trenta giorni è elevato a sessanta nei casi di deliberazioni relative alle norme sulle minoranze linguistiche di cui all'articolo 6 della Costituzione, di quelle che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32.2 della Costituzione e di quelle che concernono le modificazioni al Regolamento del Senato e ridotto a venti nel caso in cui i disegni di legge siano già stati approvati dalla Camera (la riduzione opera anche nel caso dei disegni di legge riguardanti i casi di cui all'articolo 113, comma 4, del RC ove il termine è stabilito in quarantacinque giorni). Per alcune tipologie di disegni di legge è invece fatto divieto di ricorso alla procedura d'urgenza: quelli costituzionali, quelli elettorali e di approvazione di bilanci e consuntivi.

L'introduzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge dichiarati urgenti avrebbe il pregio di rendere sostanzialmente indifferente per il Governo (dal punto di vista dei tempi di approvazione del procedimento) la scelta se ricorrere allo strumento ordinario del disegno di legge o a quello straordinario del decreto legge. Il governo, si spera, tornerebbe ad un uso fisiologico e non più patologico dello strumento di cui all'articolo 77 Cost.

Ma, soprattutto, il pregio della proposta sarebbe quello di adeguare la tempistica ordinaria del procedimento deliberativo parlamentare all'attuale contesto. Se anche in passato a farla da padrone è sempre stata la risorsa tempo, l'uso parsimonioso di essa è oggi divenuta esigenza imprescindibile in un mondo globalizzato che chiede, spesso, l'assunzione di decisioni in tempi rapidi.

Oltre alla corsia preferenziale, è prevista l'introduzione di una disciplina più favorevole al governo sia in relazione alla presentazione degli emendamenti sia in sede di votazione di essi. Infatti, si consente al governo di presentare emendamenti in Assemblea anche oltre il termine fissato di 24 ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscano, purché questi siano strettamente nell'ambito degli argomenti già trattati nel testo o negli emendamenti presentati in Commissione⁹. Riguardo la votazione degli emendamenti si

⁸ Articolo 44, comma 3, Cost. francese del 1958: «*Se il Governo lo richiede, l'assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo*».

⁹ D. Nocilla (v. Seminario Astrid "La riforma dei regolamenti parlamentari", 15 marzo 2012, appunto dell'autrice) ha rilevato una mancanza di coordinamento tra il comma 4 e il comma 6 del nuovo articolo 100. Poiché secondo il comma 4 (nuovo) il Governo può presentare emendamenti anche oltre il termine di cui al comma 3e secondo il comma 6 (non riformato) le condizioni e i termini di cui ai due commi precedenti non si applicano alla presentazione di emendamenti da parte della Commissione e del Governo, il potere si deve dare o solo al governo o solo alla Commissione.

prevede l'introduzione della richiesta di anticipazione del voto sugli emendamenti (ma anche sugli articoli) sui quali il Governo abbia espresso parere favorevole.

Per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, per le leggi di stabilità, di bilancio e per i provvedimenti collegati alle manovre finanziarie e per quelli dichiarati urgenti il governo potrà chiedere, prima dell'esame degli emendamenti riferiti ad un articolo che venga posto per primo in votazione un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo o l'articolo stesso. Se approvato, decadranno ovviamente tutti gli altri emendamenti riferiti al medesimo articolo. In questo modo il Governo potrà definire il testo su cui l'Assemblea sarà chiamata a votare per prima; in caso di approvazione, ciò comporterà un effetto molto simile a quello prodotto dal ricorso alla questione di fiducia.

La proposta prevede due soli limiti significativi¹⁰ all'utilizzo del "voto prioritario" [Lupo e Perniciaro, 2012]¹¹: a) non vi si può far ricorso per tutta la materia costituzionale; b) sono anche escluse le materie di cui all'articolo 113.4, ovvero principalmente quelle inerenti i rapporti civili ed etico-sociali (le stesse materie per le quali, in caso di corsia preferenziale, il termine è raddoppiato da 30 a 60 giorni (v. sopra). Questo limite appare relativamente blando, in considerazione del fatto che quell'elenco di materie è da sempre interpretato sulla base del criterio della prevalenza (per esempio delle norme finanziarie sulle altre)¹².

In particolare, maggiore precisione sarebbe forse necessaria a proposito del voto bloccato sui decreti legge. Infatti, il voto bloccato che si intende introdurre presenta caratteri in parte diversi da quello utilizzato nel sistema francese: dove è strumento eccezionale proprio perché utilizzato solo sulla votazione e non sulla discussione degli emendamenti, come invece verrebbe ad essere nel regolamento del Senato. In sostanza, il fatto che il voto bloccato sarebbe previsto solo su articoli ed emendamenti, potrebbe incentivare il governo ad accorpare articoli in modo improprio e, soprattutto, a scegliere ancora lo strumento del decreto legge. Quindi, è possibile che il progetto di riforma non disincentivi il ricorso alla decretazione d'urgenza nella misura sperata dal momento che il disegno di legge di conversione di un decreto contiene tipicamente un articolo solo¹³.

2. Le norme volte a configurare uno statuto dell'opposizione

Se la volontà dei proponenti è davvero quella di adeguare il sistema ad una logica maggioritaria, occorre assicurare lo scambio (un vero e proprio *trade off*) tra la certezza dei tempi di approvazione dei disegni di legge (a vantaggio della maggioranza e soprattutto del governo) e la certezza di spazi, visibilità e istruttoria legislativa approfondita (a garanzia dell'opposizione).

In realtà, la proposta di riforma sembra mostrare il suo lato debole proprio nella predisposizione delle norme che dovrebbero controbilanciare il rafforzamento del governo e della sua maggioranza in parlamento attraverso l'attribuzione all'opposizione di alcune prerogative. Queste sono riconducibili alle seguenti.

¹⁰ Le uniche due ulteriori cautele sono date dal fatto che la votazione avrebbe luogo nella seduta successiva e che ciascun gruppo manterrebbe comunque la facoltà di presentare un solo emendamento, sostitutivo dell'articolo, che sarebbe discusso congiuntamente all'articolo o all'emendamento sostitutivo su cui il Governo ha chiesto la votazione prioritaria.

¹¹ Lupo N. e Perniciaro G., *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, di prossima pubblicazione in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2012.

¹² È un'osservazione di D. Nocilla, appunto dell'autrice in occasione del Seminario Astrid "La riforma dei regolamenti parlamentari", 15 marzo 2012.

¹³ *Ibidem*.

In primo luogo, l'attribuzione ai gruppi dissenzienti della facoltà di predisporre in Aula una relazione di minoranza, ma con l'obbligo che essa rechi un testo anche parzialmente alternativo al testo approvato dalla commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo. Il meccanismo, già previsto nel regolamento della Camera sin dal 1997, ha tuttavia già dato prova della sua incapacità di costituire un mezzo veramente idoneo a rafforzare le prerogative delle opposizioni: infatti, la necessità di un articolato alternativo ha avuto un perverso effetto deterrente verso la presentazione di queste relazioni – considerato che l'opposizione potrebbe anche voler solo opporsi – e dunque c'è da nutrire seri dubbi sulle prospettive dello strumento.

In secondo luogo, le norme sul *Premier question time*, istituito disciplinato nel regolamento della Camera sin dal 1997 ed in quello del Senato dal 1999, ma nella prassi facilmente aggirato dai Presidenti del Consiglio che hanno evitato quasi sempre un confronto diretto con l'assemblea. Nella proposta di modifica è previsto che, anziché una volta al mese, almeno una volta a settimana parte di una seduta destinata alla discussione di disegni di legge sia dedicata allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata; inoltre, nello svolgimento di tali interrogazioni, almeno una volta ogni due mesi il Governo deve essere rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e non può essere sostituito né dal suo Vice né dal Ministro competente per materia. La previsione di un'obbligatoria presenza del Presidente del Consiglio è certamente apprezzabile come pure la previsione della diretta televisiva dell'evento (essa spettacolarizzerebbe anche una assenza ingiustificata ...): ma anche se la prescritta presenza venisse davvero assicurata, si resterebbe comunque lontani dal modello *Westminster* secondo il quale il Premier si confronta con il Parlamento senza alcuna preventiva sottoposizione delle interrogazioni iniziali. Ma, soprattutto, la debolezza dell'istituto è messa in luce dal fatto che il suo svolgimento è comunque subordinato al calendario dei lavori che, essendo il documento prevalente nella programmazione, potrebbe anche non contenere alcuno spazio per il *question time*.

In terzo luogo, è previsto che l'opposizione possa investire dell'esame di una proposta il Comitato per la legislazione, ma non al fine di ritardare l'iter del provvedimento.

Infine, all'esame dei disegni di legge e dei documenti presentati dai gruppi parlamentari dell'opposizione sono previsti almeno due giorni di lavoro d'aula¹⁴ specificamente inclusi nel programma dei lavori. Ma, come ho appena sottolineato, è il calendario lo strumento davvero cogente della programmazione, non il programma.

In grado invece di accrescere davvero le prerogative delle opposizioni sono invece tutte quelle modifiche che intendono potenziare i poteri di richiesta di dati e informazioni durante l'esame istruttorio in Commissione dei disegni di legge e quelle che incentivano il rapporto delle Commissioni con la Corte dei conti mediante l'attribuzione ad un terzo dei componenti di esse della facoltà di chiedere al Presidente del Senato di invitare l'organo di giurisdizione contabile a fornire eventuali informazioni, chiarimenti e documenti. Questo dialogo diretto potrebbe inoltre essere esteso anche al Consiglio di Stato vista la competenza dell'organo a esprimere pareri su atti normativi del governo¹⁵.

3. Norme volte a disincentivare la frammentazione dei gruppi

L'intento della proposta è quello di impedire la formazione di nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura, in particolare proibendo la costituzione di gruppi che non siano espressione diretta di partiti o liste presentatisi alle elezioni. Sarebbe invece ammessa la

¹⁴ Nell'arco di un mese.

¹⁵ È un'osservazione di D.Nocilla, appunto dell'autrice (v. Seminario Astrid del 15 marzo 2012).

formazione di un gruppo risultante dalla aggregazione di partiti o movimenti che si siano presentati alle elezioni con diversi contrassegni, tra loro apparentati.

Lo spirito della modifica pare dunque essere quello di un incentivo all'aggregazione e di un disincentivo, anzi divieto, di scissione. Da norme del genere la gestibilità dell'assemblea trarrebbe senza dubbio beneficio (e forse la stessa governabilità). Infatti, se la proposta di modifica venisse approvata, potrebbero essere costituiti gruppi parlamentari in corso di legislatura solo a patto che fossero la risultante di una fusione di gruppi già esistenti.

Autorevole dottrina ha in realtà espresso forti perplessità sul punto. Da un lato, si sostiene che un tale ingessamento della relazione partiti-gruppi parlamentari potrebbe essere valutata positivamente con l'occhio del passato, ma non sarebbe opportuna nella situazione di attuale crisi dei partiti che richiederebbe una relazione più fluida partiti-gruppi¹⁶. Dall'altro, si ritiene di scorgere nelle norme antiframmentazione il segnale di un ritorno alla tendenza del Parlamento a chiudersi in sé stesso¹⁷, impedendo la divisione di un gruppo parlamentare, frutto di scelte politiche che a volte si legano a movimenti già nati nella società civile¹⁸.

4. Ruolo del presidente di assemblea (è davvero accresciuto?)

La proposta di riforma regolamentare contiene una serie di disposizioni che sembrano affidare al presidente di assemblea la responsabilità principale del corretto e trasparente svolgimento di alcune procedure parlamentari.

In particolare, riguardo la procedura di votazione, al presidente è attribuito il compito di garantire la personalità del voto in relazione al fenomeno dei parlamentari c.d. pianisti¹⁹, di assicurare l'omogeneità di contenuto dei disegni di legge²⁰ e di mettere in atto alcune tecniche di razionalizzazione nella votazione degli emendamenti²¹. In realtà, l'ampliamento dei poteri presidenziali sconta da un lato un accrescimento della responsabilità della figura, della cui opportunità mi permetto di dubitare, dall'altro si fonda semplicemente sulla codificazione di istituti, come la tecnica c.d. del canguro, che in realtà il presidente usa per prassi già da un decennio. Per ciò che concerne il primo aspetto, in particolare, l'attribuzione al presidente della funzione di garanzia della personalità del voto finisce per scaricare sulla figura presidenziale tutte le carenze di una pratica truffaldina che non si è riusciti fin qui a fronteggiare efficacemente.

In tutt'altra direzione, al contrario, la proposta contiene due disposizioni che vanno nel senso opposto rispetto ad un ampliamento dei poteri presidenziali: il comma 3- *bis* dell'articolo 18²² e l'abrogazione dell'articolo 54 del regolamento. Il primo, sancendo l'obbligo presidenziale di sottoposizione alla Giunta per il Regolamento di una questione di interpretazione del Regolamento sollevata da uno o più Presidenti di gruppi, può mettere il Presidente in difficoltà, mentre la seconda elimina lo schema settimanale di lavori la cui

¹⁶ Così A. Manzella, appunto dell'autrice (v. Seminario Astrid del 15 marzo 2012).

¹⁷ È un'osservazione di D. Nocilla, appunto dell'autrice (v. Seminario Astrid del 15 marzo 2012).

¹⁸ D'altra parte anche il partito laburista nacque da una spaccatura del gruppo liberale.

¹⁹ Modifica all'articolo 8, comma 1, del regolamento.

²⁰ Articolo 72-bis, comma 2, del regolamento: «Il Presidente dichiara irricevibili i disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo».

²¹ Articolo 102, comma 4, del regolamento.

²² Secondo cui «Qualora nel corso dei lavori uno o più Presidenti di gruppi sollevi una questione di interpretazione del Regolamento, il Presidente, senza che ciò determini necessariamente una sospensione dei lavori, sottopone tempestivamente la questione alla Giunta».

predisposizione spettava proprio al Presidente di Assemblea in caso di mancato accordo sul programma in conferenza dei capigruppo.

5. Il tema della qualità della legislazione

Un medesimo scopo accomuna poi una serie non irrilevante di disposizioni della proposta Quagliariello-Zanda, pur nella loro eterogeneità: il fine di garantire una migliore qualità della legislazione, il che comporta maggiore trasparenza e più efficace pubblicità dei lavori parlamentari, e nel contempo anche una maggior razionalizzazione nei processi decisionali.

È opinione piuttosto diffusa che la legislazione abbia subito un forte peggioramento in termini di qualità in seguito alle modalità di produzione invalse negli ultimi decenni. Per cercare di porre un freno a quella tendenza che è stata definita “crisi della legge”, la riforma del regolamento si fa carico di introdurre una serie di disposizioni che dovrebbero assicurare un miglioramento del prodotto normativo.

La proposta istituisce innanzitutto al Senato il Comitato per la legislazione (articolo 19-bis) la cui disciplina ricalca – con poche varianti²³ – quella prevista già dal 1997 alla Camera: si tratta di un organo *bipartisan* di supervisione della qualità dei testi legislativi. In effetti, la sua assenza, al Senato, costituisce una disarmonia nel sistema: in fondo, l'idea di affidare ad un organo camerale ad hoc una funzione di promozione e controllo della qualità della legislazione, dovrebbe comportare un pari impegno nella stessa direzione dei due rami del Parlamento.

In realtà, la proposta di modifica al regolamento fa di più. Non solo introduce il Comitato, ma cerca di apportare quelle modifiche che l'esperienza presso l'altro ramo del Parlamento ha mostrato utili: in primis quelle necessarie ad incrementare la capacità di incidere *effettivamente* sul lavoro parlamentare. A tal fine, il Comitato così come previsto al Senato, si vedrebbe trasmettere dalle Commissioni non solo i disegni di legge ma anche gli emendamenti all'esame, cercando così di affrontare la debolezza principale del sistema, emersa alla Camera: il fatto che il Comitato si esprime in una fase troppo iniziale del procedimento. Inoltre, sempre al fine di rafforzare il ruolo del Comitato, si dispone che le condizioni formulate dal Comitato e non accolte dalla Commissione in sede referente si intendono trasformate in emendamenti da sottoporre al voto dell'Assemblea, così come già previsto per il mancato adeguamento ai pareri della Commissione bilancio. La novità più rilevante è il fatto che la competenza del Comitato per la legislazione verrebbe ad essere estesa a tutte le questioni che concernono il sistema delle fonti: (i) rispetto dei criteri dell'articolo 76 Cost. nel caso delle leggi di delegazione, (ii) leggi di delegificazione, (iii) formulazione dei principi fondamentali delle leggi cornice ex art. 117, terzo comma, Cost.²⁴.

Fermo restando che questa disposizione potrebbe essere comunque aggirata se le materie escluse fossero contenute in emendamenti²⁵, parte della dottrina è comunque scettica, più in generale, sulla introduzione al Senato di un organismo che ha mostrato alla Camera un rendimento considerato assai poco soddisfacente²⁶.

²³ Per la verità non del tutto trascurabili: i senatori sono scelti in modo da garantire la rappresentanza proporzionale e non paritaria tra i gruppi, come invece è previsto dal r.C. Ma così facendo non c'è il rischio che l'organo possa essere più facilmente sospettato di perseguire criteri politici?

²⁴ Comma 5 art. 19-bis.

²⁵ È una valutazione di D. Nocilla, raccolta dall'autrice (v. Seminario Astrid del 15 marzo 2012).

²⁶ In tal senso D. Nocilla; più ottimistica la valutazione di D. Ravenna secondo cui lo scopo del Comitato, pur modesto, è utile e soprattutto la sua istituzione ha il pregio di dare legittimazione politica al lavoro svolto dai parlamentari (v. Seminario Astrid del 15 marzo 2012).

Sempre al fine di garantire una migliore qualità della legislazione, ma anche una maggiore trasparenza delle norme, la proposta introduce l'obbligo di omogeneità dei disegni di legge che deve essere letto congiuntamente all'introduzione del potere presidenziale di dichiarare inammissibili gli emendamenti che, ove approvati, determinerebbero un contenuto eterogeneo degli articoli del disegno di legge: si tratta, in altre parole, del divieto di ricorso ai c.d. maxiemendamenti (per loro natura nemici della buona qualità della legislazione).

La volontà di perseguire la necessaria omogeneità interna dei disegni di legge si riscontra principalmente nelle nuove norme in materia di emendamenti al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato e al disegno di legge di stabilità: nel corso dell'esame in Assemblea al disegno di legge di stabilità potranno essere presentati soltanto emendamenti (sia parlamentari sia governativi) soppressivi o interamente sostitutivi di articoli, che non introducano materie nuove.

Inoltre, vengono introdotte tecniche di razionalizzazione tali da rendere il processo parlamentare molto più efficiente. Tale razionalizzazione è perseguita prima di tutto attraverso una disciplina più rigorosa della presentazione degli emendamenti che sono solitamente usati a fini puramente ostruzionistici. In primis, viene introdotto anche al Senato il principio che supera il tradizionale diritto del parlamentare a veder posto in votazione ogni proprio emendamento. L'inserimento del comma 5-*bis* all'articolo 102 del regolamento prevede, infatti, sulla falsariga dell'articolo 85-*bis* del regolamento della Camera introdotto nel 1997, la possibilità per i gruppi di segnalare, prima dell'inizio dell'esame degli articoli, gli emendamenti, gli articoli aggiuntivi e i subemendamenti da porre comunque in votazione qualora il Presidente proceda a votazioni riassuntive o per principi. In questo caso è garantita, con riferimento al disegno di legge nel suo complesso, la votazione di un numero di emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti, presentati dai senatori appartenenti a ciascuno dei gruppi che abbiano provveduto a segnalarli non inferiore in media, per ogni articolo, ad un decimo del numero dei componenti del gruppo stesso.

Secondariamente, è stabilito che la Conferenza dei capigruppo fissi un tetto massimo di emendamenti che ciascun gruppo può presentare in assemblea.

In terzo luogo, si propone di introdurre anche al Senato il ricorso alla cosiddetta "tecnica del canguro", grazie alla quale il presidente di assemblea può ridurre drasticamente gli emendamenti da porre in votazione se questi riguardano variazioni a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate.

Razionalizzazione e trasparenza sono perseguite anche attraverso una diversa organizzazione dei lavori delle commissioni e dell'assemblea: garantendo al lavoro delle Commissioni uno spazio più ampio nell'ambito del programma dei lavori quantificato in tre giorni della settimana, per almeno quattro settimane a bimestre, di norma non coincidenti con i giorni riservati ai lavori in assemblea; prevedendo sedute pubbliche delle commissioni e ponendo fine alla possibilità per un senatore di appartenere contemporaneamente alla commissione di merito cui è assegnato e alla Commissione Politiche dell'Unione europea: questa acquisisce in tal modo il rango di Commissione permanente.

Osservazioni conclusive

I primi commentatori della proposta di riforma organica del regolamento hanno sostenuto che a fronte di una positiva razionalizzazione del procedimento legislativo e

dell'aumento delle prerogative del governo non si sono introdotte adeguate garanzie alle minoranze²⁷.

Altri hanno affermato che la realizzazione di un vero e proprio statuto dell'opposizione deve necessariamente essere affidata ad una modifica di rango costituzionale²⁸ e che le norme regolamentari proposte, cambiando la struttura ordinaria di formazione della legge di cui all'articolo 72 Cost., dovrebbero essere accompagnate dalla previsione, anch'essa costituzionale, di un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte dell'opposizione, cioè della potestà di questa di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme in via di approvazione²⁹.

Valutata nel complesso la proposta di riforma appare certamente perfettibile. Non tanto per quello che essa tenta di fare (ad esempio è valutabile con favore l'adeguamento della modalità di computo degli astenuti così come la maggiore tutela dei disegni di legge di iniziativa popolare³⁰) quanto per quello che essa dimentica di considerare.

Tra le cose che la riforma non fa deve essere innanzitutto menzionato il mancato recepimento delle novità introdotte dal nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione e dalla più recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

A queste dimenticanze deve essere senz'altro aggiunta la constatazione che proprio mentre si sta agendo a livello costituzionale sulla gestione degli strumenti finanziari la proposta di riforma è fin troppo parca di norme sulla sessione di bilancio.

Questa proposta di riforma, va aggiunto, sembrerebbe la sede più adatta per introdurre gli accorgimenti resi necessari dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 22/2012, secondo la quale convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno³¹. Infatti, tra le regole che producono disarmonia tra i due rami del Parlamento ve ne è una che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 16 febbraio scorso, ha acquisito maggiore rilevanza per le sue possibili conseguenze: la diversa valutazione presidenziale sull'ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Questa è normata in maniera molto più stringente alla Camera che non al Senato e discende da due diverse letture del rapporto che deve intercorrere tra decreto-legge e relativa legge di conversione. Infatti, mentre il regolamento della Camera prevede uno stretto controllo sugli emendamenti al disegno di legge di conversione di un decreto-legge e dichiara perciò inammissibili gli emendamenti che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge (articolo 96-*bis*, settimo comma), il regolamento del Senato non distingue questo tipo di vaglio da quello che viene fatto in relazione ai progetti di legge ordinari: così facendo crea un incentivo indiretto alla creazione di decreti-legge *omnibus*.

La sentenza 22/2012 della Corte pone in rilievo proprio il tema della ammissibilità degli emendamenti al decreto-legge in sede di conversione: per questo sembra ormai insufficiente, nel regolamento del Senato, la previsione dell'articolo 97 RS secondo la quale sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione e che era stata interpretata anche in riferimento al procedimento di conversione del decreto-legge da un parere della Giunta per il regolamento dell'8 novembre 1984. Nella prassi il parere è stato più volte disatteso e

²⁷ Così Lupo N. e Perniciaro G., *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, p. 9, di prossima pubblicazione in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2012, Manzella A. e Nocilla D. (v. seminario Astrid del 15 marzo 2012).

²⁸ Osservazione di V.Lippolis, appunto dell'autrice (v. seminario Astrid del 15 marzo 2012)..

²⁹ Così A. Manzella, appunto dell'autrice (v. seminario Astrid del 15 marzo 2012)..

³⁰ Sui disegni di legge d'iniziativa popolare il Parlamento avrebbe l'obbligo d'ora in avanti di pronunciarsi: in conseguenza della loro iscrizione nel calendario dei lavori e della loro discussione, il Senato sarebbe sempre tenuto a pervenire ad una decisione in merito.

³¹ V. anche Senato della Repubblica-Servizio studi, Nota breve "Convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno. La sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale", in www.senato.it.

proprio da una recente disattenzione relativa alla conversione del decreto-legge "Milleproroghe" n. 225/2010 è scaturita la sentenza della Corte citata sopra.

Ne è derivata una sollecitazione da parte del Presidente del Senato ad interpretare in modo maggiormente rigoroso la norma di cui all'articolo 97 del regolamento. Ecco perché c'è da domandarsi se non sia il caso di intervenire su questo specifico aspetto nel quadro della proposta di ampia riforma del RS attualmente in discussione.

** Laureata magistrale in diritto elettorale e parlamentare, Università di Firenze, borsista Seminario di studi e ricerche parlamentari "S. Tosi" 2012.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali