

Stefano Ceccanti

Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"

(doi: 10.1439/4643)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)

Fascicolo 1, aprile 1998

Ente di afferenza:

Polo Bibliotecario Parlamentare (camera)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Parlamento

Regolamenti parlamentari:
un altro tassello di una «riforma strisciante»

1. *Nuovi emendamenti sul pluriemendato testo del 1971: le cause di un metodo*

Al riparo dai riflettori il 24 settembre (con una limitata «coda» il 4 novembre) la Camera dei Deputati con alcune modifiche regolamentari ha inteso mettere il proprio mattone nella costruzione di una linea di «riforma strisciante» che su vari canali (ad es. le cosiddette «leggi Basanini») avanza in modo non disomogeneo ai lavori della Bicamerale, ma che ne prescinde in quanto a lunghe ed incerte scadenze.

Sulla «Gazzetta Ufficiale» è stata pubblicata l'11 novembre la serie di modifiche che è entrata in vigore a quindici giorni di distanza: precisamente quelle agli artt. 13, 14, 15, 24, 83, 85, 116, 118 bis, 119, 125, 135 bis e l'introduzione degli artt. 15 bis, 48 bis, 135 ter, 138 bis e 139 bis. Il giorno seguente è stata pubblicata l'ulteriore serie di modifiche che sono entrate in vigore il 1° gennaio 1998, cioè quelle agli artt. 23, 24, 25, 40, 44, 65, 69, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 94, 96 bis, 107 e 154, l'abrogazione degli artt. 25 bis e 84 e l'introduzione degli artt. 16 bis, 85 bis e 153 bis.

Prima di esaminare le novità introdotte nel merito, senza alcuna pretesa di esaustività, segnalo che ai fini di un'esatta comprensione di quanto avvenuto collocandola nella più ampia cornice della storia e del ruolo del Parlamento non vanno dimenticati:

– alcuni contributi classici sui regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, tra cui: S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, 1905, ora in *Scritti minori*, I, Milano, 1950; T. Martines, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952;

– alcuni più recenti studi su questi medesimi aspetti, tra cui G.G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano,

1986; M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990; G.G. Floridia e F. Sorrentino, Voce *Regolamenti parlamentari*, in «Enc. Giur. Trecc.», XXVI, Roma, 1991 e il fascicolo n. 2/1991 di questa rivista su *Il parlamento a vent'anni dai Regolamenti del 1971*;

– alcuni dei più aggiornati contributi sul diritto parlamentare come diritto costituzionale, tra i quali A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1991; T. Martines, C. De Caro, V. Lippolis e R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Rimini, 1992; M. L. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1993 e la seconda edizione curata da A. Mannino del manuale di S. Tosi, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993.

Ancora una volta, come in vari casi dal 1971, si è preferita la strada di emendamenti a vari punti del testo del Regolamento, anziché procedere ad una riscrittura complessiva, sia pure non agevole, nonostante che la logica degli interventi emendativi si sia sempre più allontanata da quella del testo originario (per la stratificazione delle modifiche intervenute, cfr. il recente saggio di S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995). È però da segnalare che soprattutto in questo caso vi è stata una certa organicità di impostazione delle modifiche, come si chiarirà nel prosieguo. Peraltro si è così opportunamente cercato di dare piena forza normativa ad una serie di innovazioni che in precedenza si era cercato di anticipare per altra via senza ottenere un completo successo: l'ultimo autorevole esempio è stata la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 «Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni», progettata in raccordo col Presidente del Senato che ne ha emanata una gemella nella stessa data.

La scelta di puntuali emendamenti rispecchia una certa tensione esistente tra la volontà di riconoscere esplicitamente la legittimazione reciproca (della maggioranza a governare e dell'opposizione a presentare al Paese attraverso il Parlamento le proprie proposte preminentemente alternative) e il livello di distanza polemica ancora esistente tra gli attuali Poli. Una piena fiducia reciproca avrebbe infatti comportato una revisione integrale; una sfiducia radicale avrebbe portato a negare anche tali interventi. Si prosegue invece con una logica emendativa incrementale, tale che nel complesso il regolamento della Camera appare come il cumulo di strati sovrapposti con logiche divaricanti e su alcuni punti alternative.

Quattro le direttrici principali di intervento: programma e calendario dei lavori, legame tra metodo della programmazione e qualità della legislazione, connessione tra calendario, esame dei provvedimenti in assemblea e nodo dei decreti-legge, trasformazione del sindacato ispettivo.

Per capire il senso degli interventi effettuati è però necessario un breve flash-back storico-ricostruttivo.

2. *Le «filosofie» regolamentari precedenti e le loro norme-chiave*

Fino ai regolamenti del 1971 non vi sono regole chiare per la programmazione dei lavori delle Camere (su tale tematica cfr. P.A. Capotosti, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in «Quad. Cost.», 1982; V. Di Porto, *Il fattore tempo nei lavori parlamentari*, in «Appunti cult. pol.», nn. 6-7/1993; sull'ostruzionismo cfr. la relativa voce curata da V. Di Porto e Emanuele Rossi sul «Digesto», IV ed., Vol. X Pubblico, Torino, 1995). Alla fine di ogni seduta il Presidente, espressione della maggioranza (prima centrista, poi di centro-sinistra), dopo aver sondato gli intenti dei gruppi parlamentari e del Governo, formula una proposta, approvata quindi in Aula dalla maggioranza stessa. Già dal 1950 all'art. 13 bis del Regolamento della Camera era stata inserita la Conferenza dei capigruppo composta dall'Ufficio di Presidenza, dai Presidenti delle Commissioni permanenti e dai Presidenti dei gruppi parlamentari, convocabile dal Presidente per esaminare l'ordine dei lavori. Al Senato analogo organo era stato istituito per prassi. La maggioranza parlamentare può quindi in tale periodo realizzare la propria programmazione senza particolari difficoltà, se non quelle causate dalle sue lacerazioni interne. Non fa ostacolo l'assenza di limiti temporali agli interventi in quanto, grazie all'istituto della chiusura della discussione, essa è sostanzialmente padrona dei tempi di decisione.

L'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti ad inizio del maggio 1971, segnati dal vincolo della decisione all'unanimità nella Conferenza dei capigruppo e dalla compressione del ruolo arbitrale del Presidente, è accompagnata da grandi aspettative sulla programmazione «a cascata», fondata sulla sequenza programma-calendario-ordine del giorno. Proprio quando si realizzano nel 1976 le intese di «solidarietà nazionale» che erano state anticipate da quei Regolamenti, il sistema programmatico va però in crisi. È sufficiente il competente ricorso all'ostruzionismo della piccola pattuglia di eletti del Partito Radicale, qualificatasi per l'opposizione a quel quadro politico, che viene a combinarsi con le difficoltà interne all'ampia maggioranza, a mettere in crisi il funzionamento complessivo del sistema. Per la prima volta si è costretti ad introdurre limiti temporali alla durata degli interventi (art. 39), derogabili da parte dei gruppi su richiesta dei rispettivi presidenti. Ma soprattutto i Governi cominciano ad utilizzare lo strumento del decreto legge come mezzo alternativo per attuare il proprio programma ottenendo un esito paradossale: il ricorso ai decreti è reso quasi obbligato dalla crisi degli strumenti regolamentari di programmazione, ma nel contempo, inondando così le Camere per la loro conversione, ne determina una crisi ancor più radicale.

Al Senato, anche a causa del minor numero dei componenti e del

carattere relativamente più selettivo del sistema elettorale (la formula del divisore, metodo d'Hondt, applicata in circoscrizioni regionali senza recupero nazionale dei resti aveva effetti meno proporzionali sulla rappresentanza rispetto al metodo del quoziente corretto a +2, la cosiddetta «formula Imperiali» con recupero nel Collegio Unico Nazionale dei voti non utilizzati nelle circoscrizioni adottato per la Camera), i problemi sono minori e quindi si procede fino al 1988 solo a limitate modifiche (ad esempio nel 1985 è regolata la sessione di bilancio, prima introdotta in via di prassi).

Invece alla Camera le modifiche si susseguono sin dal 1981, con un dibattito che era stato istruito già dalla fine del 1977 in sede di Giunta per il Regolamento. Nel 1981, nonostante che alcune voci minoritarie si levino già per il passaggio ad un modello britannico (programmazione affidata alla maggioranza, spazi garantiti per l'opposizione) la scelta effettuata è un'altra: quella di puntare sul ruolo propulsivo del Presidente di assemblea, mediatore attivo che in caso di fallimento della procedura unanimitica possa in via subordinata procedere lui stesso alla programmazione.

Gli articoli chiave della riscrittura sono il 23 quarto comma e il 24 terzo comma. Il primo di essi recita (nella versione del 1981, ulteriormente modificata nel 1990, come si preciserà in seguito): «Qualora nella Conferenza dei presidenti di gruppo non si raggiunga un accordo unanime sul programma, il Presidente, sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle altre proposte che risultino in minoranza, predispone il programma per non oltre due mesi e lo sottopone all'Assemblea. Questa, sentito un oratore per Gruppo per non più di dieci minuti ciascuno, delibera con votazione nominale elettronica sul programma che il Presidente propone in via definitiva, valutate anche le eventuali proposte di modifica avanzate nel corso della discussione». Il 24 terzo comma nella versione del 1981 (anch'essa ulteriormente modificata nel 1990) prevede un'analogha procedura per varare un calendario che non può coprire più di due settimane: la differenza più significativa è il metodo di voto in Assemblea, cioè l'alzata di mano che segnala un'importanza minore rispetto alla votazione nominale elettronica per il programma. Il Presidente si trova quindi nella duplice veste di garante dell'attuazione del programma di governo e dei diritti delle minoranze.

La scelta effettuata non è pienamente comprensibile se non alla luce della convenzione secondo la quale, anche dopo la rottura della solidarietà nazionale, la carica di Presidente è affidata ad un esponente del PCI, principale partito di opposizione, abituato ad un atteggiamento di «responsabilità» nei confronti delle maggioranze, diversamente da altri gruppi minoritari come i radicali o della estrema sinistra, di cui si vuol limitare il potere di veto.

Nella prassi la sorte dei due articoli citati in precedenza è molto diversa. I programmi registrano un basso grado di attuazione, per il loro carattere pletorico e politico-propagandistico e per la già richiamata «alluvione» di decreti. Invece i calendari, a partire dal novembre 1984, vengono varati pur in assenza del quadro teoricamente costituito dal programma, fenomeno comunemente noto come mini-programmazione. Nel 1983 si procede poi a regolare la sessione di bilancio dopo che vi era stato il serio pericolo di non approvare le leggi di bilancio e finanziaria neanche entro il quadrimestre dell'esercizio provvisorio. Inizia allora il contingentamento dei tempi degli interventi.

Il 1988 vede poi riforme ancor più significative. Non si tratta solo della limitazione del voto segreto, che pur scatena sul momento vivaci polemiche in quanto l'opposizione la vive come un attentato alla *conventio ad consociandum* (in realtà essa finiva con tale strumento per essere utilizzata in via subalterna alle lotte di fazione interne alla maggioranza), ma anche di una riforma regolamentare del Senato che anticipa di due anni quella varata poi dalla Camera. Si stabilisce che il programma bimestrale sia redatto dal Presidente «tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari, nonché da singoli senatori, anche per quanto attiene alle funzioni di ispezione e di controllo, per le quali sono riservati tempi specifici ed adeguati. Ogni semestre, nei programmi dei lavori dell'Assemblea, sono inseriti disegni di legge indicati dai gruppi parlamentari in rapporto alla loro consistenza» (art. 53 comma 3). Per attuare il programma si ricorre allo strumento del calendario mensile da approvare all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti o, in mancanza, dall'assemblea su proposta del Presidente: da rilevare che il comma 5 dell'art. 55 prevede che nel calendario si determini «di norma il tempo complessivo da riservare a ciascun gruppo, stabilendo altresì la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario debbono essere posti in votazione». Il nuovo art. 78 prevede poi che l'Assemblea si debba pronunciare sui disegni di legge di conversione dei decreti entro il trentesimo giorno dalla presentazione da parte del Governo.

Anche alla Camera nel 1990 si procede analogamente, attestandosi su due direttrici di riforma: compressione del ruolo dell'Assemblea rivalutando il ruolo decisivo del Presidente e primo timido ingresso del Governo come codecisore dell'ordine del giorno. Le nuove norme prevedono che in assenza di unanimità il programma sia predisposto dal Presidente «tenendo conto delle indicazioni del Governo e inserendo nel programma stesso le proposte prevalenti nonché quelle in minoranza in rapporto alla consistenza dei gruppi consenzienti» (art. 23, comma 4) e che si proceda allo stesso modo per il calendario tri-settimanale (art. 24, comma 3). È poi previsto il contingentamento dei tempi tra i gruppi (con uno spazio garantito per il Governo, per il re-

latore e per i deputati dissenzienti), quando venga richiesto l'ampliamento della discussione sulle linee generali oppure qualora si preveda di procedere alla discussione di un progetto di legge per ciascuna parte o per ciascun titolo. Il contingentamento è stabilito in via principale dalla Conferenza dei capigruppo o in subordine, in assenza di accordo o di richiesta successiva di ampliamento o quando sia l'Assemblea a deliberare (art. 83, comma 4), da parte del Presidente della Camera che è però vincolato a due criteri: una quota uguale per tutti gruppi con uno zoccolo garantito di «almeno il tempo massimo previsto per un intervento» e «l'altra in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi» (art. 24, comma 6). Analoghe regole valgono per le fasi successive della discussione. Il Presidente della Camera per concludere l'esame di un argomento nell'ambito del calendario che le prevede può disporre «sia sedute supplementari sia il mantenimento del punto all'ordine del giorno di sedute successive già previste» (art. 24 comma 7). Se la discussione comunque non si conclude, la Conferenza dei capigruppo o in subordine, in mancanza di accordo, il Presidente procede «contestualmente all'approvazione del calendario stesso, alla ripartizione del tempo complessivo disponibile» (ivi). Nelle Commissioni in sede legislativa e redigente si applicano le medesime regole, mentre per quelle in sede referente è comunque previsto che i progetti inseriti nel programma dell'Assemblea siano iscritti al primo punto del loro ordine del giorno della prima seduta compresa nel calendario successivo al nuovo programma (art. 25).

In seguito a queste novazioni le possibilità ostruzionistiche tendono a spostarsi altrove, in particolare con la presentazione di grandi quantità di emendamenti e con continue richieste di voto elettronico (che richiede molto più tempo rispetto all'alzata di mano) al fine di verificare il numero legale. Peraltro a ciò si aggiungono anche richieste di verifica della regolarità delle votazioni, in seguito a casi ripetuti di deputati «pianisti», votanti anche per colleghi assenti [*amplius*, per un quadro completo dell'applicazione delle riforme del 1990 a tre anni di distanza, V. Di Porto, *Il fattore...*, cit.].

3. *La riforma elettorale del 1993 ed i suoi riflessi sistemici nei lavori della bicamerale*

Con le leggi elettorali del 1993 a dominante maggioritaria appaiono indubbiamente datate le progressive modifiche regolamentari succedutesi alla Camera fino al 1990, mentre il carattere più ristretto dell'assemblea senatoriale non suscita analoghi problemi a Palazzo Madama. Non solo il criterio unanimitario del 1971 appare distante, ma anche la logica del «maggioritarismo di funzionamento» [per la distin-

zione di tale concetto rispetto a quello di «maggioritarismo di composizione» successivamente citato, cfr. C. Fusaro, *Principio maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990] delle modifiche successive, teso a dare forza nella programmazione alla maggioranza nata in Parlamento.

Le riforme elettorali, pur con le loro incongruenze interne, portano ad una logica di «maggioritarismo di composizione» che impone una svolta. Non a caso è emblematica la vicenda della scelta dei Presidenti di Assemblea ad inizio legislatura che sia nel 1994 che nel 1996 vengono scelti entrambi tra le fila della maggioranza. Mentre nel 1994 ciò avviene anche per la polemica anti-consociativa della maggioranza *pro tempore* (Forza Italia, Alleanza Nazionale e Lega Nord), nel 1996 tale realtà si produce nonostante le teorizzazioni pre-elettorali sulla cessione di una delle due Presidenze all'opposizione come uno degli elementi-chiave di uno «Statuto dell'opposizione». La causa di tale mancata corrispondenza tra intenti e realtà non è dovuta ad una volontà di occupazione del potere da parte della maggioranza o solo alle esitazioni dell'opposizione, ma anche e soprattutto al fatto che, mentre la figura di Presidente del Senato ha comunque una sua delicatezza per il ruolo di supplente del Capo dello Stato, la figura del Presidente della Camera è colta come snodo decisivo per la programmazione a Regolamento vigente. Essendo l'unanimità divenuta ipotesi estrema di eccezione, le regole vigenti finiscono col conferire in modo anomalo al Presidente dell'Assemblea di Montecitorio un ruolo quasi corrispondente a quello del Governo quale comitato direttivo della maggioranza in altri ordinamenti.

Per questo si pongono esigenze di modifica consequenziali alle riforme elettorali del 1993 che investono nel contempo sia gli assetti complessivi (per i quali viene istituita l'apposita Commissione bicamerale per le riforme) sia i più urgenti problemi regolamentari, non posticipabili alle conclusioni della Commissione per vari motivi a cominciare dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 360/1996, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre dello stesso anno, che limita la reiterabilità dei decreti-legge.

Nonostante però questo sfalsamento temporale, il lavoro che si svolge per vari mesi nella Giunta del Regolamento, che ha come passaggio cardine i principi e criteri direttivi approvati dall'Assemblea il 31 luglio e che sfocia nell'approvazione del 24 settembre, è intimamente connesso alla filosofia che avanza anche nella Commissione bicamerale, tesa a fare del Governo, pur con qualche timidezza, il comitato direttivo della maggioranza e a garantire uno Statuto alle opposizioni. In luogo della mitica «centralità del Parlamento», che quale schermo per la progressiva integrazione consociativa dell'opposizione comunista per motivi geopolitici non integrabile in un consociativismo di Governo aveva da tempo esaurito la sua spinta propulsiva, tende

ad affermarsi una filosofia di omogeneizzazione alle democrazie europee medio-grandi grandi che raccorda il corpo elettorale da un lato alla maggioranza ed al suo Governo e dall'altro alle opposizioni.

Questa comunanza di impostazioni si può ben vedere partendo dai testi della Bicamerale che cronologicamente precedono le modifiche regolamentari, subendo in seguito su questi aspetti specifici solo limitate modifiche.

L'art. 102 terzo comma del Progetto di giugno (confermato, con sole modifiche formali nel quarto comma dell'art. 95 del testo varato a novembre) prevede infatti che il Governo possa richiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità nel calendario e nell'ordine del giorno di ciascuna Camera e che esso «sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dai regolamenti» e che, «decorso il termine, la Camera deliberi sul testo proposto o accettato dal Governo articolo per articolo e con votazione finale» (per le citazioni, qui ed oltre ci si riferisce al progetto inviato all'Aula a novembre). Si tratta in quest'ultimo caso della ricezione dell'istituto del «voto bloccato» di cui al terzo comma dell'art. 44 della Costituzione francese del 1958 di cui tuttavia in quel caso il Governo può sempre disporre, mentre nel nostro caso tale facoltà scatterebbe solo dopo la decorrenza senza conseguenze del termine di deliberazione. Da segnalare poi che il secondo comma del medesimo articolo 102 del Progetto di giugno (95 comma 2 del testo di novembre) prevede che «i regolamenti delle Camere stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza».

Queste corsie preferenziali e questi rafforzamenti del Governo in Parlamento godono ormai di ampio consenso (non a caso non sono stati modificati da giugno a novembre) soprattutto da quando è intervenuta la già citata sentenza n. 360/1996 della Corte che ha limitato il possibile ricorso alla reiterazione dei decreti-legge. Del resto essa aveva già causato una spinta ad interpretare i Regolamenti vigenti nel senso dell'attribuzione al Governo di una corsia preferenziale per la conversione dei decreti. Senza particolari proteste, infatti, per citare l'esempio più paradigmatico in questa direzione, al Senato dal 28 novembre 1996 il quinto comma dell'art. 78 del relativo Regolamento viene interpretato nel senso che se l'esame di un decreto legge è stato concluso in Commissione sono posti in votazione i soli emendamenti approvati della Commissione; in mancanza il decreto è posto in votazione in Aula senza emendamenti.

Una volta che la corsia preferenziale per il Governo sia addirittura costituzionalizzata diventa logico che siano posti ulteriori limiti ancor più rigorosi alla decretazione d'urgenza: l'art. 108 secondo comma del testo di giugno (99 primo comma a novembre) esclude addirittura tutte le amplissime materie di bicameralismo paritario elencate all'art. 98

del testo di giugno (art. 98 di novembre), a cominciare dall'estesissimo ambito delineato dalla lettera d) («diritti fondamentali civili e politici e libertà inviolabili della persona») che da solo basterebbe ad inibire la decretazione sulla stragrande maggioranza delle leggi, ma forse anche l'indirizzo politico di maggioranza. Ciò accadrebbe infatti, minando alle fondamenta la filosofia complessiva già richiamata, se il Senato, non scioglibile anticipatamente, fosse eletto con quel meccanismo proporzionalistico quasi puro a cui implicitamente conduce la discutibile logica del «Senato delle garanzie» sia nella versione di giugno (tutti senatori eletti a suffragio universale) sia in quella di novembre (con la duplice composizione «pura» riservata agli eletti dal popolo ed «integrata» per alcune sessioni e determinate materie ex art. 89 ad eletti di secondo grado dai e tra i consiglieri comunali, provinciali e regionali, «depurati» da coloro che siano risultati eletti grazie ai relativi premi di maggioranza). Sarebbe facile in tal caso immaginare un durissimo contenzioso sfociante alla Corte Costituzionale tra il Presidente del Senato, vertice di rappresentanza delle opposizioni minoritarie alla Camera, ma facilmente aggregabili in un Senato proporzionalistico, che tenderebbe ad ampliare in via interpretativa l'area delle leggi bicamerali paritarie, e il Governo dall'altro, teso a comprimere tale area puntando a collocare quasi tutte le leggi tra quelle a bicameralismo imperfetto.

Prestando da questa grave contraddizione e tornando alla decretazione d'urgenza, se il Governo decide di utilizzare comunque tale strada resa impervia, il regolamento della Camera dei deputati assicura che la votazione finale avvenga entro i sessanta giorni in cui il decreto è in vigore (art. 108, comma 4 nel testo di giugno), discesi a quarantacinque giorni in quello di novembre (art. 99, comma 4).

Dal canto suo l'art. 83, comma 5 di quello di novembre (con qualche modifica rispetto all'art. 90 del Progetto di giugno) prevede che il regolamento della Camera «garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e di garanzia. Prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte ed iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale». La principale modifica rispetto a giugno è che si limita alla sola Camera dei deputati questo rinvio al Regolamento in quanto, essendo stato previsto il rapporto fiduciario con la sola Camera, i concetti di maggioranza e di opposizioni possono essere coerentemente applicabili solo ad essa.

4. *Le scelte di riforma regolamentare*

La comunanza di impostazione si può agevolmente ricostruire dall'analisi delle riforme operate sul Regolamento.

Sulla prima direttrice di riforma, quella relativa al programma ed al calendario dei lavori, le due novità normative più rilevanti sono da un lato l'abbassamento del quorum per l'ipotesi principale di programmazione (sia per il programma che per il calendario) dall'unanimità al «consenso dei presidenti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera» (art. 23, comma 6 per il programma e 24, comma 2 per il calendario), introducendo quindi il voto ponderato, e dall'altro, nell'ipotesi subordinata di programmazione affidata al Presidente il vincolo di attribuire comunque ai gruppi di opposizione, senza necessità di ulteriori contrattazioni, «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea» (24, comma 3). La programmazione affidata al Presidente è quindi quantitativamente ridotta, non essendo irraggiungibile il quorum di tre quarti a differenza di quello irrealistico dell'unanimità, ed in ogni caso è soggetta ad un certo grado di vincoli. Oltre a quello già richiamato a tutela delle opposizioni è da riscontrare un ruolo più marcato del Governo, il quale «comunica ... le proprie indicazioni, in ordine di priorità, almeno due giorni prima della data di convocazione della Conferenza» dei capigruppo per il programma (art. 23, comma 3), termine che scende a ventiquattro ore per il calendario (art. 24, comma 1).

È quindi chiaramente rotto il bozzolo unanimistico-consociativo; non è fatta propria fino in fondo la logica delle grandi democrazie europee delle due programmazioni alternative, l'una affidata pienamente al Governo e l'altra alle opposizioni (con possibile status privilegiato per la minoranza più consistente), ma i passi compiuti non appaiono affatto irrilevanti. Stante il contesto del sistema dei partiti e gli equilibri di partenza era del resto difficile ipotizzare una compressione ancora più marcata del ruolo del Presidente di Assemblea in senso più arbitrale e rinunciare ad un certo vincolo di codecisione tra i Poli maggiori. Ciò comunque porterà quasi necessariamente per il futuro a confermare la scelta del Presidente della Camera all'interno della maggioranza *pro tempore*, quale garante di un'effettiva programmazione capace di condurre in porto le varie misure dell'indirizzo politico di maggioranza nei casi e nei momenti di difficoltà tra i Poli.

La seconda direttrice è quella che connette il metodo della programmazione e la qualità della legislazione. Si intende evitare il deprecato fenomeno di provvedimenti che giungono al voto finale senza una reale istruttoria né in Commissione né in Assemblea e nel contempo dare tempi certi al loro iter di esame. Per questo il programma è predisposto non solo con l'elenco degli argomenti da esaminare, ma anche «con l'indicazione dell'ordine di priorità e del periodo nel quale se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno» (art. 23, comma 4).

Da «libro dei sogni» può quindi trasformarsi in reale strumento operativo. I progetti di legge inseriti nel programma trimestrale giungono in Aula dopo almeno due mesi di esame effettivo da parte delle competenti Commissioni che hanno l'obbligo di inserire tali progetti «al primo punto dell'ordine del giorno della Commissione... dopo la comunicazione all'Assemblea del programma» (art. 25, comma 2) e comunque «il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea» (art. 79 comma 1).

Il successivo comma 4 del medesimo articolo prevede poi che «nel corso dell'esame in sede referente» la Commissione recepisca una serie di criteri indicati dall'OCSE, cioè: la necessità della fonte legislativa per conseguire gli obiettivi delineati nella proposta; la conformità a Costituzione, la compatibilità con la normativa europea e il rispetto delle competenze di regioni ed autonomie locali; la congruità dei mezzi rispetto agli obiettivi, l'adeguatezza dei termini previsti e gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; infine, ma non ultimo per importanza, «l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi». Qui le volontà innovative si scontreranno inevitabilmente con gravi problemi di fattibilità. In ogni caso, per una panoramica su queste tematiche, sui principi e la loro realizzazione anche in prospettiva comparata, cfr. i due recenti volumi curati da R. Pagano, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma, 1997 e la relativa bibliografia ivi contenuta nonché la relazione della cosiddetta Commissione Barettoni-Arleri, *Fattibilità e applicabilità della legge*, Rimini, 1983 e, tra gli altri, gli scritti di L. Pegoraro, *La tutela della certezza giuridica in alcune Costituzioni contemporanee*, in «Dir. e Soc.», 1994, pp. 50 ss. e di M. Ainis, *La legge oscura*, Bari, 1997; sul *drafting* legislativo cfr. tra gli altri S. Bartole (a cura di), *La tecnica legislativa*, Padova, 1988.

Un apposito Comitato per la legislazione composto da otto deputati, «scelti dal Presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni» (art. 16 bis comma 1), composizione paritaria che peraltro potrebbe causare paralisi dell'organo, potrà fornire il proprio parere su richiesta di un quinto dei componenti di una Commissione «sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente» (art. 16 bis, comma 4). Da segnalare, tra l'altro, la previsione della pubblicazione delle *dissenting opinions* dei membri del Comitato (art. 16 bis, comma 5). Secondo il successivo comma 6 le Commissioni in sede re-

ferente che non intendano «adeguare il testo del progetto di legge alle condizioni contenute nel parere del Comitato, debbono indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea», mentre per quelle in sede legislativa il mancato adeguamento conduce alla remissione in Aula dei progetti (analogamente a quanto già previsto dall'art. 93, comma 3 quando non si aderisce ai pareri delle Commissioni bilancio, affari costituzionali e lavoro, ove prescritti, o ai pareri cosiddetti «rinforzati») e per quelle in sede redigente ciò provoca una deliberazione dell'Assemblea con eventuale ritorno in Commissione (analogamente a quanto già previsto dall'art. 96.4 negli stessi casi della legislativa).

Per di più, secondo il comma 6 dell'art. 79, se almeno quattro componenti della Commissione ne fanno richiesta (a meno che non siano contrari nell'ufficio di Presidenza rappresentanti dei gruppi i cui componenti siano pari ai tre quarti dei componenti oppure, in mancanza, il Presidente della Commissione) si aprono altre possibilità ulteriori precisate dal comma 5. Esso prevede che per acquisire degli elementi indicati dal comma 4 la Commissione possa chiedere al Governo «di fornire dati ed informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche», oltre che ricorrere alle altre possibilità di indagine, informazione e controllo già previste dal Capo XXXIII del Regolamento ed ai raccordi col CNEL e la Corte dei Conti ex artt. 146 e 148. Non si tratta però solo di una verifica tecnico-formale di qualità, svincolata dalle legittime distinzioni politiche.

La strada è infatti aperta ad un effettivo potere di controllo da parte delle opposizioni. Se il Governo non fornisce in tempo i dati e le informazioni richieste, il successivo comma 7 stabilisce che la Conferenza dei capigruppo col richiamato quorum dei tre quarti o, in mancanza, il Presidente della Camera «stabilisce un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea». Inoltre, a differenza di oggi, le Commissioni debbono votare «almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore» (comma 10). È quindi istituzionalizzata la figura dei Relatori di minoranza, designabili anche congiuntamente da gruppi diversi (art. 79, comma 12), che avranno specifici poteri di intervento nei confronti del Governo e per la presentazione di emendamenti e sub-emendamenti in Assemblea (art. 24, comma 10; art. 86, commi 5, 6 e 7). Da segnalare poi in particolare che ai sensi dell'art. 79, comma 12 i testi alternativi redatti in articoli sono necessariamente allegati alle relazioni di minoranza e che l'art. 87.1 bis dà conseguentemente ai relatori di minoranza la facoltà di porli in votazione come «emendamenti interamente sostitutivi di ciascun articolo» dopo la votazione di quelli interamente soppressivi.

In ogni programma trimestrale non saranno inseribili più di cinque provvedimenti per i quali venga dichiarata l'urgenza (art. 69,

comma 3), cioè per i quali il tempo di esame in Commissione su richiesta del Governo, di un presidente di gruppo o di dieci deputati, venga ridotto ad un mese col quorum di tre quarti in Conferenza dei capigruppo o, in mancanza, dall'Assemblea stessa a voto palese. Evidentemente qui il tetto numerico pone un ineludibile problema di criteri di gerarchizzazione dei provvedimenti provenienti da soggetti diversi, ad esempio prevedendo una turnazione tra i gruppi, non potendo fondarsi esclusivamente su un mero criterio di precedenza temporale che potrebbe condurre ad esiti politicamente inopportuni. Inoltre il medesimo art. 69, comma 3 prevede alcune rilevanti esclusioni dalla dichiarazione d'urgenza (progetti di legge costituzionali o riguardanti «questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferiti ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione»): ciò rappresenta un bilanciamento della scelta dell'aver introdotto il contingentamento come modalità ordinaria del lavoro parlamentare.

Dal complesso di queste norme sembra rilevarsi il tentativo di realizzare un non facile equilibrio tra tecnicità legislativa e decisione politica e, nell'ambito di quest'ultima, tra i tempi certi garantiti al Governo e alla sua maggioranza per i propri provvedimenti da un lato e dall'altro la garanzia alle opposizioni di poter far giungere proprie proposte al voto finale. La prassi applicativa ci dirà se, soprattutto rispetto ai parametri dell'OCSE, il recepimento sarà formale o sostanziale e più o meno facilmente aggirabile.

Da segnalare inoltre che, anche per effetto della non facile convivenza nell'odierno gruppo misto di deputati legati all'uno o all'altro polo, ma espressione di forze minori o anche solo eletti individuali, vari articoli hanno previsto, a partire dai nuovi artt. 13, comma 2 e 14, comma 4 il riconoscimento di componenti politiche di tale Gruppo, purché aventi almeno dieci deputati o, al limite, tre deputati (in questo caso vi sono però requisiti ulteriori tra i quali l'organizzazione in partito politico alla data delle elezioni che risulti aver presentato «anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali»): ad esempio loro rappresentanti possono essere invitati alla Conferenza dei capigruppo (13, comma 2), per attribuire le dotazioni di locali e attrezzature spettanti al Misto si tiene conto anche di esse (15, comma 3), gli organi direttivi di tale Gruppo devono tenerne conto e così pure in vari momenti della vita parlamentare, dalle fasi di contingentamento dei tempi (art. 24, comma 7), a quelle di discussione generale (83, comma 1) alla questione di fiducia (116, comma 3), ecc. ecc.

La terza direttrice è quella che connette calendario, esame dei provvedimenti in assemblea e nodo dei decreti-legge. Anzitutto il programma «determina la ripartizione dei tempi di lavoro dell'assemblea e delle Commissioni» riservando «una settimana di sospensione dei la-

vori della Camera, destinata allo svolgimento delle altre attività inerenti al mandato parlamentare» (art. 23, comma 10). Il calendario tri-settimanale prevede poi con consueto quorum dei tre quarti che la Conferenza dei Capigruppo vari il contingentamento dei tempi sia per la discussione generale sia per l'esame articolo per articolo (art. 24, comma 7). Vi sono però alcune eccezioni specificate nel successivo comma 12 che prevede il contingentamento per le fasi successive alla discussione generale e col quorum dell'unanimità (o quando si slitti al calendario successivo): per i progetti di legge costituzionale, per quelli relativi alle materie su cui si applica il voto segreto. Il Presidente può anche estendere tali criteri garantistici, su richiesta di un Gruppo parlamentare, anche «ai progetti di legge riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione». Sarà pertanto difficile che la maggioranza *pro tempore*, come già accennato, rinunci ad eleggere un proprio esponente alla Presidenza per prevenire tra l'altro interpretazioni estensive anche di questa facoltà.

Il contingentamento come strumento ordinario non comprime né il diritto al dissenso né il ruolo propositivo dell'opposizione e non solo per queste ampie (forse eccessive) esclusioni. Infatti sul primo aspetto è da rilevare che un quinto del tempo (dopo la sottrazione delle quote per gli interventi dei relatori, del Governo e dei deputati del gruppo misto, per i richiami al Regolamento e per lo svolgimento materiale delle operazioni di voto) è riservato ai deputati che intendano intervenire a titolo personale (art. 24 comma 7). Quanto alle opposizioni, in caso di esame di disegni di legge governativi il medesimo comma prevede che ai gruppi di opposizione sia riservato un tempo maggiore rispetto a quelli di maggioranza. Inoltre si prevede che gli strumenti diversi dai progetti di legge (sindacato ispettivo, mozioni, risoluzioni) presentati dalle opposizioni siano collocati di norma al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione (art. 24, comma 3).

L'esame in Assemblea è poi ulteriormente razionalizzato dalla norma che prevede che Governo, Commissione e deputati non possano presentare emendamenti in tale sede se non nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo del progetto di legge o negli emendamenti già presentati e giudicati ammissibili in Commissione (art. 86, comma 5). La medesima logica di garanzia per le opposizioni vista in Commissione a proposito del vincolo di porre in votazione almeno alcuni emendamenti per gruppo si applica anche in Aula prevedendo con il comma 1 dell'art. 85 bis, che quando si proceda a votazioni riassuntive o per principi, sia assicurata la votazione di un numero di emendamenti e sub-emendamenti «non inferiore, in media, per ciascun articolo, ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo

stesso», garanzia elevata ad un quinto per i disegni di legge di conversione dei decreti (comma 2 del medesimo art.). Non si può escludere che questa disposizione retroagisca sul numero degli emendamenti presentati, spingendo i vari gruppi ad una forma di auto-selezione. Il Presidente può poi porre in votazione ulteriori emendamenti e sub-emendamenti di deputati dissenzienti dai rispettivi gruppi, «dei quali riconosca la rilevanza» (comma 3).

Il contingentamento dei tempi logicamente non si estende ai decreti-legge in modo da incentivare l'esecutivo ad utilizzare i canali ordinari perfezionati o creati con le modifiche regolamentari. Tuttavia l'esclusione dal contingentamento è bilanciata dal fatto che all'esame dei disegni di legge di conversione è destinata fino alla metà del tempo disponibile nel calendario (art. 24, comma 3). Le Commissioni competenti avranno comunque l'obbligo di riferire all'Assemblea entro quindici giorni (art. 96 bis, comma 4). È poi abolita la procedura sostanzialmente inutile disciplinata dall'art. 96 bis, commi 2, 3 e 4: parere di costituzionalità della Commissione Affari Costituzionali e votazione in Assemblea entro sette giorni se negativo o comunque, in caso di parere positivo, su richiesta di trenta deputati o di almeno un presidente di gruppo. Essa è sostituita dalla facoltà per un presidente di gruppo o per venti deputati di proporre, entro cinque giorni dall'annuncio all'assemblea della presentazione del decreto, una questione pregiudiziale da sottoporre al voto dell'Aula (nuovo comma 3 dell'art. 96 bis).

Anche in questo caso, ferma restando la verifica concreta della prassi, non si può non rilevare la profonda discontinuità operata, che supera radicalmente la logica consociativa del 1971 e che, come già accennato, in alcuni punti anticipa l'operatività delle conclusioni della bicamerale.

La quarta direttrice è quella del rafforzamento del sindacato ispettivo. Anzitutto è stato aggiunto al tradizionale *question time* nei confronti dei vari ministri anche il *premier question time*: due volte al mese il Presidente del Consiglio (o il suo vice) dovrà personalmente rispondere alle interrogazioni a risposta immediata (in precedenza era solo una sua facoltà) presentate entro le ore dodici del giorno precedente consistenti «in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica» nonché «rientrante nella competenza propria del Presidente del Consiglio dei ministri, come definita dall'articolo 95, primo comma della Costituzione» (art. 135 bis). È stato poi introdotto anche il «question time» in Commissione (art. 135 ter). Da non sottovalutare poi il nuovo istituto delle «interpellanze urgenti» (ribattezzate già «interpellanze pesanti») previsto dall'art. 138 bis e mutuato dall'analogo art. 156 bis del Regolamento del Sena-

to introdotto nel 1988. Sono presentabili da un capogruppo (ciascuno di essi non può comunque sottoscriverne più di due al mese) o da trenta deputati (costretti nel tetto più stringente di una sola al mese) entro la seduta del martedì con svolgimento in quella del giovedì mattina.

Con tutta evidenza non solo, come su altre direttrici, è riconosciuto un ruolo chiave del Governo quale comitato direttivo della maggioranza (pur con una certa tutela del Presidente di Assemblea e con alcuni vincoli ad intese con l'opposizione più rappresentativa), ma qui è addirittura anticipato il rafforzamento del principio monocratico all'interno del Governo in cui si staglia una figura di Primo Ministro che non è più un semplice *primus inter pares* a differenza del testo del 1948 e soprattutto della prassi.

Se non tutto quadra, dopo le varie ondate di emendamenti sul corpo del testo del 1971, non di meno era difficile ottenere di più dalla logica della «riforma strisciante». Se gli esiti della bicamerale sono obiettivamente affidati alle incertezze politiche, almeno dal gennaio 1998 il Governo è più forte in Parlamento e il ruolo alternativistico delle opposizioni è simmetricamente rafforzato. Non è poco se si considera che la transizione italiana non può che essere un lungo processo con pochi salti, molti adattamenti, spinte involutive, come dimostra la crisi di Governo consumatasi pochi giorni dopo l'approvazione delle riforme regolamentari.

[Stefano Ceccanti]