



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

CIB Centro Inter-Bibliotecario

Viale Filopanti, 7 - 40126 Bologna - Italia



Documento redatto in data: 29/03/2018 Protocollo numero: 192911

Catalogo Nazionale dei Periodici ACNP

SCHEMA COMPLETA PERIODICO

Periodico online ad
accesso libero proposto
da

BO101

Periodico/Rivista:

***Rivista AIC**

Altri Titoli :

Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti; Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti

Altra Forma Ente
(Marc 550):

Associazione italiana dei costituzionalisti AIC

Editore

Associazione italiana dei costituzionalisti

Luogo pubbl.

Roma

Da anno - Ad anno

2010-

Lingua

ITA

Periodicità

IRREGOLARE

Paese

IT

ISSN:

2039-8298

Dewey:

342

Cod. CNR:

PT02964307

Fonte

TEMP

Supporto:

On-line (remote)

Accesso Pubblico alla
rivista:

<http://www.rivistaaic.it/rivista/1>

BIBLIOTECHE ITALIANE CHE POSSIEDONO IL PERIODICO

FREE!

Periodico online ad accesso libero proposto da BO101

<http://www.rivistaaic.it/rivista/1>

Il periodico non è posseduto da alcuna biblioteca

CIB Centro Inter-Bibliotecario Università di Bologna

Informativa privacy - © Copyright CIB-Università di Bologna &
CNR 2000-2010, ASDD-Università di Bologna & CNR 2015

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari del Popolo della Libertà

di Carlo Ferrajoli

dottore di ricerca in "Diritto Costituzionale e Diritto
Pubblico Generale", Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli
Studi di Roma "La Sapienza"

1. - I meccanismi volti ad impedire la frammentazione dei Gruppi parlamentari; 2. - Rafforzare la posizione del Governo in Parlamento; 2.1. - Un nuovo istituto: i disegni di legge "prioritari" del Governo; 2.2 - Programmazione dei lavori delle Assemblee e disegni di legge "segnalati" dal Governo; 2.3 - Il "voto bloccato" e le nuove norme sul procedimento legislativo relative alla presentazione e alla trattazione di emendamenti; 3. - Lo Statuto dell'Opposizione in Parlamento; 3.1 - Il Capo dell'Opposizione, il Governo ombra e i Ministri ombra; 3.2 - Disegni di legge "indicati" dall'opposizione ed organi collegiali a composizione paritaria.

Uno dei tratti distintivi delle proposte di modificazione dei regolamenti presentate dal Popolo della Libertà all'inizio della XVI legislatura è costituita dalla sostanziale omogeneità tra il testo Gasparri-Quagliariello¹, presentato al Senato della Repubblica e le proposte Cicchitto-Bocchino² relative al regolamento della Camera dei deputati. Un'omogeneità alla quale si è voluto dare un rilievo politico con la contestuale presentazione dei due testi di riforma il 1° luglio 2008, a pochi mesi dall'elezioni delle nuove Camere, e con la loro presentazione ad opera dei Presidenti e dei vicepresidenti del gruppo del Popolo della Libertà nei due rami del Parlamento. Per questa ragione i due progetti di riforma regolamentare sono accompagnati dalla stessa relazione illustrativa con alcune minime integrazioni riscontrabili nel progetto riguardante il regolamento della Camera. Qui prenderemo in esame principalmente la proposta dei senatori Maurizio Gasparri e Gaetano Quagliariello di modifica del regolamento del Senato, segnalando di volta in volta le proposte del progetto Cicchitto-Bocchino non strettamente corrispondenti alle ipotesi di riforma presentate al Senato.

La proposta Gasparri-Quagliariello muove – nella relazione che accompagna gli articoli di riforma del regolamento del Senato – dalla considerazione che il sistema politico italiano sia profondamente mutato in questi ultimi anni, in seguito "all'affermazione di una dinamica bipolare con alternanza fra le diverse coalizioni politiche e con l'indicazione preventiva del capo della

¹ A.S. Doc. II, n. 6, Senato della Repubblica.

² A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati.

coalizione”. Le elezioni politiche dell’aprile 2008 avrebbero, poi, indirizzato questo mutamento “in direzione di una bipolarizzazione semplificata, basata essenzialmente su due grandi partiti a vocazione maggioritaria, portatori di proposte di governo”. Nonostante queste trasformazioni ed a causa del fallimento, nelle precedenti legislature, di quei tentativi di revisione costituzionale finalizzati ad adeguare la nostra forma di governo a tali mutamenti prodottisi nel sistema politico, l’esecutivo – a parere dei proponenti – risulta tuttora privo “di adeguati strumenti in grado di consentire l’attuazione del programma sulla base del quale ha ricevuto il mandato degli elettori” e d’altra parte il principale partito di opposizione non può oggi giovare di un adeguato «Statuto dell’Opposizione», idoneo a valorizzarne il ruolo istituzionale. Per rimediare a questa situazione un ruolo decisivo può essere svolto – scrivono M. Gasparri e G. Quagliariello – “dai regolamenti parlamentari, i quali determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali”. Su questo terreno i testi di modifica dei regolamenti parlamentari presentati dal Popolo della Libertà riguardano tre filoni di intervento: A) il rafforzamento del Governo in Parlamento; B) l’introduzione del cosiddetto “Statuto dell’Opposizione”; C) l’introduzione di meccanismi volti ad impedire la frammentazione dei gruppi parlamentari³.

2

La riforma della Costituzione resta secondo questa impostazione “la via maestra” per adeguare la nostra forma di governo ai mutamenti che si sono prodotti nel sistema politico. Una strada, però, che può essere utilmente anticipata da un’ampia revisione dei regolamenti parlamentari, in attesa di una ripresa del processo di revisione costituzionale.

1. I meccanismi volti ad impedire la frammentazione dei Gruppi parlamentari

Il progetto Gasparri-Quagliariello affronta la materia della costituzione dei gruppi parlamentari introducendo il principio della necessaria corrispondenza tra il gruppo parlamentare e le lista che si è presentata alle elezioni. Attualmente l'articolo 14 del regolamento del Senato prescrive, come unica condizione per la costituzione di un gruppo, un numero minimo di dieci senatori. Il Consiglio

³ Ivi, p. 2.

di Presidenza può autorizzare la costituzione di Gruppi con meno di dieci iscritti, solo se rappresentano un partito o un movimento organizzato nel Paese⁴.

L'articolo 1 della proposta del PDL va a modificare i commi 4 e 5, dell'art. 14, r.S., mantenendo per la costituzione di un gruppo parlamentare il numero di dieci senatori, ma aggiungendo, come ulteriore requisito, che il gruppo "rappresenti un partito o movimento politico anche risultante dall'aggregazione di più partiti, che abbia presentato alle elezioni del Senato proprie liste di candidati con lo stesso contrassegno, conseguendovi l'elezione di senatori". Anche qualora "più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i suddetti partiti o movimenti politici". Si vuole in questo modo impedire la frammentazione e la proliferazione dei gruppi parlamentari nel corso della legislatura e al contempo scoraggiare apparentamenti elettorali meramente strumentali e finalizzati esclusivamente al conseguimento dei premi di maggioranza o al superamento delle soglie di sbarramento che sono previsti dall'attuale sistema elettorale.

3

Al fine di evitare – scrivono i proponenti – “che la disciplina regolamentare risulti troppo rigida bloccando per l'intero corso della legislatura la fisiologica dinamica evolutiva dei partiti corrispondenti ai gruppi parlamentari”⁵, il nuovo comma 5 dell'articolo 14, introdotto dal progetto Gasparri-Quagliariello prevede che, decorsi due anni dall'inizio della legislatura, quindici senatori appartenenti ad un gruppo, possano essere autorizzati dal Consiglio di Presidenza a costituire un gruppo in deroga alle disposizioni del nuovo comma 4, indipendentemente dalla corrispondenza con le liste ed i simboli presentati alle elezioni, purché corrispondente a un partito organizzato nel Paese.

Del tutto analoghe sono le proposte su questo tema contenute nella proposta Cicchitto-Bocchino di modifica del regolamento della Camera. L'unica differenza riguarda la disciplina delle componenti politiche all'interno del Gruppo misto, introdotta solo alla Camera con la riforma

⁴ Viene considerato tale dall'articolo 14, comma 5, r.S. un partito o un movimento organizzato "che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni, proprie liste di candidati alle elezioni per il Senato ed abbia ottenuto eletti in almeno tre regioni, e purché ai Gruppi stessi aderiscano almeno cinque Senatori, anche se eletti con diversi contrassegni".

⁵ A.S. Doc. II, n. 6, Senato della Repubblica, p. 5.

regolamentare del 1997⁶. Anche qui la proposta PDL prevede requisiti più stringenti per formare componenti politiche all'interno del gruppo misto introducendo anche per queste il principio della necessaria corrispondenza con le liste che si sono presentate alle elezioni, derogabile solo in presenza di un numero più elevato di deputati e comunque non prima che siano decorsi due anni dall'inizio della legislatura⁷.

2. Rafforzare la posizione del Governo in Parlamento

L'idea centrale delle proposte di riforma dei regolamenti presentate dal Popolo della Libertà è quella di rafforzare la posizione dell'esecutivo in Parlamento modificando profondamente le norme

4

⁶ Attualmente l'articolo 14, comma 5, del regolamento della Camera prevede che "i deputati appartenenti al Gruppo

misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati. Possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non minore di tre, i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate".

⁷ Nel nuovo articolo 14 della proposta Cicchitto-Bocchino (A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 6-7) per formare una componente politica in seno al gruppo misto sono necessari almeno dieci deputati, "i quali rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati, risulti in forza di elementi certi e inequivoci, e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati. Può essere altresì autorizzata la costituzione di componenti del Gruppo misto qualora lo chiedano almeno quindici deputati già appartenenti al medesimo Gruppo, dopo almeno ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura, purché rappresentino, in forza di elementi certi ed inequivoci, un partito o un movimento organizzato nel Paese. Un'unica componente politica all'interno del Gruppo misto può essere altresì costituita da deputati, in numero non inferiore a tre, appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, i quali siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate".

relative alla programmazione dei lavori e al procedimento legislativo, ed introducendo il nuovo istituto dei disegni di legge prioritari del Governo.

Secondo i proponenti “nonostante i miglioramenti introdotti nei regolamenti di Camera e Senato nel corso degli anni Ottanta e Novanta [...] permane una marcata debolezza del Governo nell’ambito delle dinamiche parlamentari in generale e del procedimento legislativo in particolare”⁸. Viene, quindi, espresso un giudizio parzialmente negativo sulle innovazioni regolamentari introdotte alla fine degli anni novanta, poiché non consentirebbero all’esecutivo di assumere formalmente un ruolo preminente nella determinazione dell’ordine del giorno e più in generale nella gestione dei tempi del procedimento legislativo.

Certo – ammettono nella relazione introduttiva Gasparri e Quagliariello – “la programmazione dei lavori ed il contingentamento dei tempi, come oggi disciplinati, consentono in teoria ad una maggioranza numericamente adeguata e politicamente compatta di tradurre il proprio programma in atti legislativi”⁹, ma permane quella “marcata debolezza” dell’esecutivo nelle dinamiche parlamentari che – secondo i due senatori del Popolo della Libertà – avrebbe concorso a produrre quei fenomeni gravemente degenerativi, quali l’abuso della decretazione d’urgenza, i maxiemendamenti e il ricorso frequente alla questione di fiducia, che negli ultimi anni hanno sempre più caratterizzato i lavori delle Camere.

5

2.1 Un nuovo istituto: i disegni di legge "prioritari" del Governo

La proposta Gasparri-Quagliariello prevede, all’articolo 9, l’introduzione di una speciale tipologia di disegni legge chiamati “prioritari”, in quanto al momento della presentazione all’Assemblea il Presidente del Consiglio dei ministri ne indica il carattere prioritario e cioè diretto ad attuare il programma di governo. Il comma 4 del nuovo articolo 55-bis, che si propone di introdurre nel regolamento del Senato, impone che l’Assemblea concluda l’esame del disegno di legge prioritario entro trenta giorni dalla sua assegnazione alle Commissioni competenti. In questo modo attraverso una simmetrica modifica del regolamento della Camera, i disegni di legge prioritari dovrebbero concludere il loro *iter* entro sessanta giorni complessivi. Non a caso lo stesso termine

⁸ A.S. Doc. II, n. 6, Senato della Repubblica, pp. 2-3.

⁹ Ivi, p. 3.

entro il quale devono essere convertiti in legge i decreti-legge per non decadere. Secondo la proposta Gasparri-Quagliariello, infatti, permettere al Governo di giovare di questa nuova procedura legislativa, analoga per gli stretti tempi d'esame all'*iter* conversione dei decreti legge, dovrebbe indurre l'esecutivo ad astenersi dall'abuso della decretazione d'urgenza¹⁰.

Altre importanti conseguenze della dichiarazione di "priorità" previste nel nuovo art. 55-bis del testo del PDL sono: a) il programma ed il calendario dei lavori devono *in ogni caso* assicurare che l'esame dei disegni di legge prioritari si concluda entro i trenta giorni (comma 6); b) la Commissione competente esamina il disegno di legge prioritario con precedenza rispetto agli altri progetti di legge ad essa assegnati e nei termini stabiliti dal Presidente dell'Assemblea (commi 2 e 3); c) qualora la Commissione non concluda i lavori nei termini previsti la discussione in Assemblea ha luogo sul testo presentato dal Governo (comma 5); d) nella discussione in Assemblea dei disegni di legge prioritari ai Gruppi di opposizione deve essere comunque riservata una quota pari a due terzi del tempo disponibile (comma 8).

6

Appare opportuno mettere in evidenza alcuni elementi del nuovo istituto che aiutano a valutare il potenziale impatto dei disegni di legge prioritari sul complesso dei lavori delle Camere e il loro ruolo nella più complessiva proposta di riforma regolamentare di cui si è fatto promotore il Popolo della Libertà. Innanzitutto va segnalata l'assenza di un tetto limite sul numero di disegni di legge prioritari che l'esecutivo può presentare. La mancanza di limite quantitativo lascia aperta la possibilità – non peregrina visto il contenuto del comma 7, del nuovo art. 55-bis sulla contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari¹¹ – che il Governo possa espandere a dismisura questa facoltà con comprensibili effetti sull'intera programmazione dei lavori. In secondo luogo, non vi sono nella proposta Gasparri-Quagliariello limiti sostanziali volti ad escludere particolari tipologie di disegni di legge, quali ad esempio quelli previsti dall'art. 72, comma 4, della Costituzione, che richiedono per alcune materie la procedura normale di esame e di approvazione escludendo il deferimento in commissione in sede deliberante. In assenza di tali limiti il Governo

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Il comma 7 dell'art. 55-*bis* contenuto nella proposta Gasparri-Quagliariello prevede che "qualora la contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari non consenta un adeguato esame dei medesimi, il Presidente del Senato può differire, per non più di due settimane, il termine di conclusione dell'esame da parte dell'Assemblea".

potrebbe così attribuire carattere prioritario, con tutti i vantaggi propri della procedura appena descritta, anche ai disegni di legge costituzionali, ai disegni di legge elettorale a quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, nonché naturalmente ai disegni di legge in materia finanziaria e di bilancio. Questi ultimi, non a caso, sono oggetto una disciplina specifica all'interno del regolamento, il cui contenuto risulterebbe facilmente sabotabile dal Governo attraverso lo strumento dei disegni di legge prioritari.

Le conseguenze che l'introduzione di questo nuovo istituto avrebbe - specie se associato alle nuove norme sul calendario dei lavori e alla disciplina del voto bloccato contenuti nella proposta Gasparri-Quagliariello - potrebbero essere dirompenti sulla programmazione dei lavori, sulle attuali procedure finanziarie e, più in generale, sull'intera organizzazione della funzione legislativa delle Camere. Va, infine, segnalato che la proposta Cicchitto-Bocchino di riforma del regolamento della Camera disciplina i "disegni di legge prioritari" con una norma pressoché identica a quella contenuta nella proposta del PDL al Senato¹².

7

2.2 Programmazione dei lavori delle Assemblee e disegni di legge "segnalati" dal Governo.

Un altro tema centrale della proposta di riforma del Popolo della Libertà è quello relativo programmazione dei lavori delle assemblee. Secondo i testi di modifica presentati, nella formazione del programma, del calendario e dell'ordine del giorno, la quota prevalente del tempo di lavoro deve essere riservata ai disegni di legge "indicati" o "segnalati" dal Governo, mantenendo una quota residuale a disposizione del principale gruppo di opposizione, degli altri gruppi di minoranza e alle iniziative legislative di singoli parlamentari.

Vediamo nel dettaglio le proposte Gasparri-Quagliariello di modificazione degli articoli 53-56 del regolamento del Senato, cominciando dalle modifiche ai commi 3 e 4 dell'articolo 53, sul programma dei lavori, proposte nell'articolo 6 del progetto. Attualmente il programma dei lavori viene predisposto ogni due mesi dal Presidente del Senato ed è sottoposto all'approvazione della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che si riunisce con la presenza dei Vice Presidenti del Senato e l'intervento del rappresentante del Governo. Il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo e delle proposte avanzate dai Gruppi parlamentari e da

¹² A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 15-16.

singoli Senatori. Ogni due mesi, almeno quattro sedute sono destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari di opposizione.¹³ Il programma, se approvato all'unanimità, diviene definitivo dopo la comunicazione all'Assemblea.¹⁴

Il progetto Gasparri-Quagliariello propone di suddividere per quote il contenuto del programma, che dovrà contenere prioritariamente gli argomenti “indicati” dal Governo nella misura di due terzi degli argomenti previsti, mentre un terzo degli argomenti è riservato alle indicazioni provenienti dai Gruppi parlamentari. Quest'ultima quota “è riservata per metà agli argomenti indicati dal Capo dell'Opposizione e per la restante parte agli argomenti indicati dagli altri Gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica e secondo un criterio di tendenziale rotazione, includendo, per ciascun gruppo, gli argomenti indicati da singoli senatori, anche per quanto attiene alle funzioni di ispezione e di controllo”¹⁵. Fatti i debiti conti se al Governo spetterebbero 2/3 degli argomenti, la quota di tempo riservata agli argomenti della maggiore opposizione ammonterebbe – secondo questa suddivisione – alla metà di 1/3, cioè ad un 1/6 degli argomenti in programma. Agli altri gruppi di opposizione – non rappresentati dal cosiddetto Capo dell'Opposizione – spetterebbero quote di tempo infinitesimi visto che dovrebbero dividersi la metà di 1/3 e cioè 1/6 degli argomenti in programma con i gruppi della maggioranza in proporzione alla loro consistenza numerica. Questa disposizione, che sfavorisce in maniera evidente tutti i gruppi parlamentari di minore consistenza numerica sia di maggioranza che di opposizione, funziona nel progetto Gasparri-Quagliariello da potente norma antiframezzazione, in modo forse ancora più efficace delle proposte che abbiamo sopra illustrato sulla formazione dei gruppi parlamentari. Tali gruppi ed i singoli parlamentari che li compongono, non potendo giovare di spazi sufficienti nel programma e nel calendario, saranno indotti a confluire o a federarsi con i due gruppi maggiori di maggioranza e di opposizione detentori

¹³ Art. 53, comma 3, r.S.

¹⁴ Art. 53, comma 4, r.S.

¹⁵ Così il nuovo comma 3 dell'art. 53, contenuto nell'articolo 6 del progetto Gasparri-Quagliariello. Il testo fa riferimento al Capo dell'Opposizione, una nuova carica, introdotta dall'art. 2 del progetto di modifica del regolamento del Senato presentato dal Popolo della Libertà, che prevede che “entro otto giorni dalla seduta nella quale il Senato ha votato la fiducia al Governo, il Presidente del Senato convoca i senatori che non hanno votato la fiducia per l'elezione del Capo dell'Opposizione”, il quale – sempre secondo la proposta Gasparri Quagliariello – “rappresenta congiuntamente ai rispettivi presidenti, i gruppi” – di opposizione – “la maggioranza dei cui senatori ha votato per la sua elezione”.

– nel contesto di questa drastica e generale riduzione degli spazi di proposta e di intervento dei gruppi parlamentari – delle quote residue più consistenti.

Il comma 4 del nuovo art. 53 del progetto del PDL prevede, infine, che il programma redatto ai sensi del comma 3 – e dunque, pare di capire, solo se redatto nel rispetto di tale suddivisione per quote, indipendentemente dal raggiungimento di un accordo nella Conferenza dei capigruppo – diviene definitivo dopo la comunicazione all'Assemblea¹⁶. Per la Camera dei deputati la proposta Cicchitto-Bocchino prevede simmetricamente la modifica dell'art. 23 r.C. sul programma dei lavori: qui il progetto del PDL propone la modifica del comma 6, dell'articolo in questione, che attualmente prevede l'approvazione del programma "con il consenso dei presidenti dei Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera"¹⁷. Nella proposta Cicchitto-Bocchino viene esplicitamente soppressa questa previsione in favore di una divisione del programma in quote identica a quella proposta per il Senato. Inoltre, in base al nuovo testo del comma 2, dell'art. 23 r. C. il programma non sarebbe più "deliberato" dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, ma da questa solo "predisposto"¹⁸.

9

Il senso di queste modifiche è quello di sottrarre alla Conferenza dei capigruppo l'approvazione del programma, per assicurare che un diverso accordo tra i gruppi di maggioranza e opposizione non mini quella rigorosa divisione per quota del programma tra il Governo ed i gruppi parlamentari che abbiamo sopra descritta. In questo nuovo contesto muta profondamente il ruolo del Presidente

¹⁶ Il senso di questa modifica va messo in relazione alla soppressione, proposta nel progetto del PDL, dell'articolo 54 dell'attuale regolamento sullo "Schema dei lavori", che prevede proprio l'ipotesi di un mancato raggiungimento di un accordo unanime nella Conferenza dei Capigruppo sul programma: in questi casi "il Presidente sulla base delle indicazioni emerse dalla Conferenza stessa, predispone uno schema dei lavori per il periodo di una settimana. Tale schema è comunicato all'Assemblea e, se non sono avanzate proposte di modifica, diviene definitivo; in caso contrario, l'Assemblea vota sulle singole proposte di modifica, previa unica discussione limitata a non più di un oratore per Gruppo e per non oltre dieci minuti ciascuno. Nel corso della settimana la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è convocata per decidere sull'organizzazione dei lavori del periodo successivo.". La soppressione di questo articolo mette in luce che il progetto del PDL – per il Senato – propone di fatto il definitivo abbandono dell'unanimità per l'approvazione del programma dei lavori da parte della Conferenza dei Capigruppo, ma non chiarisce con quale maggioranza debba essere approvato il programma.

¹⁷ Art. 23, comma 6, r.C.

¹⁸ A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 9-11

dell'Assemblea non più garante dell'inserimento nel programma stesso delle diverse proposte dei gruppi parlamentari¹⁹, ma garante del rigoroso rispetto della ripartizione delle quote di programma così come predefinito dalle norme del regolamento.

Le modifiche previste alle norme sul programma dei lavori – e come vedremo anche quelle del tutto analoghe riguardanti il calendario – vanno poi lette nel quadro della previsione dei disegni di legge prioritari. In particolare i nuovi articoli 53, comma 3 e 55, comma 1, della proposta PDL, riservano 2/3 del programma e 2/3 del calendario a quelli che vengono definiti argomenti "indicati" o "segnalati" dal Governo. Questi, è bene sottolinearlo, non sono e non coincidono – almeno non necessariamente – con i disegni di legge "prioritari" indicati nel proposto art. 55-bis ma si riferiscono, come del resto si evince anche dalla relazione che accompagna la proposta di modifica, ad un'altra categoria di disegni di legge o documenti, anche non governativi, indicati o segnalati dall'esecutivo²⁰.

10

In questo modo le quote di tempo già molto ridotte riservate agli argomenti della maggiore opposizione (1/6) e della stessa maggioranza – anche questi molto bassi se si considera che i gruppi della maggioranza dovranno dividersi 1/6 degli argomenti in programma con gli altri gruppi minori di opposizione – potrebbero essere facilmente comprese dai disegni di legge prioritari, che come già detto non hanno limiti e rendono residuali i tempi assegnati agli argomenti definiti dal programma e dal calendario. Come già evidenziato, infatti, l'art. 55-bis impone esplicitamente al comma 6 che "il programma ed il calendario dei lavori, adottati ai sensi degli articoli 53 e 55, devono *in ogni caso* assicurare che l'esame dei disegni di legge di natura prioritaria presentati dal Governo si concluda entro i termini di cui al presente articolo", cioè entro trenta giorni.

Non a caso nel progetto Gasparri-Quagliariello non sono previste le quattro sedute ogni due mesi destinate dal programma esclusivamente agli argomenti indicati dalle opposizioni, né sono riservati "tempi specifici ed adeguati" alle funzioni di ispezione e di controllo, oggi garantiti dall'attuale

¹⁹ L'attuale art. 23, comma 6, r.C. – soppresso nel progetto Cicchitto-Bocchino – dispone che nel caso di approvazione del programma con il consenso dei presidenti di Gruppi rappresentativi dei tre quarti dei componenti della Camera "il Presidente riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi". Qualora nella Conferenza dei presidenti di Gruppo non si raggiunga tale maggioranza, il programma è predisposto dal Presidente "inserendo nel programma stesso le proposte dei Gruppi parlamentari".

²⁰ A.S. Doc. II, n. 6, Senato della Repubblica, p. 3.

formulazione dell'articolo 53 del regolamento del Senato. Nel disegno riformatore del PDL tutti questi spazi, oggi garantiti nel programma e nel calendario, devono confluire in un sistema di quote sempre comprimibile dal Presidente dell'Assemblea per fare posto all'esame preferenziale dei disegni di legge prioritari presentati dal Governo.

La nuova disciplina per la formazione del calendario dei lavori proposta dal Popolo della Libertà segue la stessa logica di fondo. Nel nuovo art. 55 – previsto dall'art. 8 del progetto Gasparri-Quagliariello – il calendario è diviso in quote ripartite in modo identico a quanto previsto per il programma, con l'unica differenza che qui si parla di argomenti “segnalati dal Governo sulla base delle priorità da esso indicate” a cui viene riservato 2/3 del tempo complessivo a disposizione. Laddove sembrano essere riservati alle opposizioni spazi garantiti del calendario dedicati agli argomenti da esse indicate, anche questa garanzia appare vanificata dalla disposizione successiva che stabilisce che a tal fine il calendario “può” (e non “deve”) prevedere due sedute al mese della durata di mezza giornata²¹. In altre parole anche nel calendario nessuna quota di tempo può risultare incompressibile, di fronte alla possibilità che l'esecutivo presenti, anche in maniera del tutto estemporanea, un disegno di legge prioritario che imponga al Presidente dell'Assemblea di ridislocare nel tempo residuale gli argomenti e le quote di tempo già previste nel programma o nel calendario stesso²².

11

Va poi evidenziato che mentre nella disciplina attuale il calendario è predisposto dal Presidente dell'Assemblea che “lo sottopone all'approvazione della Conferenza dei Capigruppo”, nel testo proposto dal PDL scompare la necessaria approvazione da parte della Conferenza Capigruppo,

²¹ Alla Camera la proposta Cicchitto-Bocchino afferma all'art. 24, comma 2, r.C. che “il calendario prevede *tendenzialmente* a tale fine due sedute al mese, della durata di mezza giornata” (A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, p. 12).

²² Non a caso, a differenza dell'attuale art. 55 del regolamento del Senato secondo il quale il calendario è predisposto al fine di stabilire le modalità “di applicazione del programma definitivo”, il nuovo articolo 55, della proposta del PDL, afferma che il calendario è predisposto al fine di stabilire le modalità di “svolgimento del programma”. Quest'ultima formulazione certamente più flessibile mette in conto le sempre possibile presentazione di disegni di legge prioritari la cui prevalenza può sempre determinare uno stravolgimento del programma – che nel testo proposto non è più considerato “definitivo” – e del calendario.

sostituita da una semplice convocazione di questo organo²³. Il calendario sembra qui diventare una prerogativa esclusiva del Presidente dell'Assemblea che avrebbe il solo l'onere di consultare i gruppi parlamentari e di raccogliere le loro indicazioni da inserire nelle rispettive quote di tempo²⁴.

Coerentemente con la nuova impostazione data all'intera programmazione dei lavori ed alla "corsia preferenziale" assegnata senza alcun limite ai disegni di legge prioritari presentati dall'esecutivo, il progetto Gasparri Quagliariello opera una riformulazione dell'art. 56 del regolamento, relativo alla predisposizione dell'ordine del giorno. Questo nella nuova formulazione proposta dovrà essere formato "tenendo conto delle indicazioni di priorità del Governo"²⁵.

Per quanto riguarda il regolamento della Camera la proposta Cicchitto-Bocchino estende il contingentamento dei tempi ai disegni di legge di conversione dei decreti legge, fino ad oggi esclusi in forza dell'art. 154 r.C., da questa modalità di organizzazione di lavori che assegna ad ogni argomento e ad ogni gruppo parlamentare rigidi e limitati tempi di discussione²⁶. Assieme alla

12

²³ Il nuovo articolo 55, comma 1, della proposta Gasparri-Quagliariello è così formulato: "Al fine di stabilire le modalità di svolgimento del programma, il Presidente convoca la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, alla quale partecipa il Governo con un proprio rappresentante e alla quale può intervenire il Capo dell'Opposizione, e predispone il calendario dei lavori".

²⁴ Una tale interpretazione sembrerebbe avvalorata dal nuovo comma 2 dello stesso articolo 55, contenuto nella proposta del PDL, che così recita "il calendario redatto ai sensi dei commi precedenti viene comunicato all'Assemblea, e quindi è pubblicato e distribuito" senza che sia esplicitamente richiesto nessun altro adempimento. Contro questa ricostruzione – e quindi a sostegno della permanenza di una necessaria approvazione del calendario da parte della Conferenza dei Capigruppi – vi è la mancata soppressione nella proposta Gasparri-Quagliariello del comma 3 del articolo 55 r.S. – che prevede il carattere definitivo del calendario adottato all'unanimità, e la devoluzione della decisione all'Assemblea in caso contrario". La mancata soppressione di questa norma è probabilmente una "svista" dei proponenti del progetto al Senato. Infatti, alla Camera la proposta Cicchitto-Bocchino sopprime esplicitamente la necessaria approvazione del calendario da parte della Conferenza dei Capigruppi (art. 24, commi 2 e 9 r.C.), come elimina la competenza di questo organo sulla determinazione del tempo complessivamente disponibile per gli argomenti iscritti nel calendario (art. 24, comma 7 r.C.), che la proposta del PDL attribuisce al Presidente della Camera. Cfr. A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 11-14.

²⁵ Così l'articolo 8 del progetto Gasparri-Quagliariello.

²⁶ A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, p. 26. Questa norma transitoria introdotta e mantenuta con le riforme del regolamento delle Camera dei deputati degli anni novanta era finalizzata a rendere meno traumatica l'introduzione del contingentamento nell'organizzazione dei lavori della Camera. A dispetto del

soppressione di questa norma – attualmente presente solo alla Camera – è significativo che la proposta del Popolo della Libertà, disponga anche l'eliminazione di quella disposizione, oggi prevista dal comma 3, art. 24 r.C., che prevede – nel tentativo di preservare il calendario della Camera dall'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo – che per “l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge è destinata non più della metà del tempo complessivamente disponibile”²⁷. Ciò dice molto sulla effettiva volontà da parte dei proponenti di contenere l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

Infine, il testo propone la soppressione anche del comma 12, dell'art. 24 r.C., che richiede oggi una deliberazione unanime della Conferenza dei presidenti di Gruppo, per l'applicazione del contingentamento alla discussione dei disegni di legge costituzionali e dei disegni di legge vertenti su materie per le quali è previsto il voto segreto²⁸.

13

2.3 Il “voto bloccato” e le nuove norme sul procedimento legislativo relative alla presentazione e alla trattazione di emendamenti

L'ultimo pilastro della strategia di rafforzamento delle prerogative dell'esecutivo in Parlamento portata avanti dal Popolo della Libertà nei suoi progetti di riforma dei regolamenti di Camera e Senato è costituito dall'introduzione nella nostra forma di governo della cosiddetta “votazione bloccata” o “prioritaria”.

Nella proposta Gasparri-Quagliariello il “voto bloccato” è previsto dall'articolo 15, che inserisce all'articolo 102 del regolamento del Senato il seguente comma 6-bis: “Nel corso dell'esame di un disegno di legge prioritario, dei disegni di legge di conversione dei decreti legge e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, il rappresentante del Governo, può chiedere, prima che l'Assemblea inizi l'esame degli emendamenti riferiti ad un articolo, che sia posto per primo in votazione un articolo, un articolo aggiuntivo o un emendamento

suo carattere transitorio la norma è ancora in vigore anche perché viene percepita come un argine – seppur tenue – all'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo.

²⁷ Cfr. A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, p. 15

²⁸ A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, p. 15.

sul quale abbia espresso parere favorevole. In caso di approvazione da parte dell'Assemblea, i relativi emendamenti si intendono decaduti. In caso di voto contrario dell'Assemblea le votazioni riprendono secondo l'ordine normale”.

Tale previsione assegna all'esecutivo una prerogativa di grande rilevanza poiché il Governo, attraverso lo strumento del “voto bloccato”, può di fatto può godere di tutte le più importanti conseguenze della questione di fiducia quali la priorità, l'inemendabilità e l'inscindibilità del testo sul quale ha espresso parere favorevole, senza che l'esecutivo sia costretto dimettersi in caso di voto contrario. In altre parole tutte le conseguenze favorevoli della questione di fiducia senza l'unica conseguenza sfavorevole o comunque dissuasiva per l'esecutivo.

Va, inoltre, evidenziato che nella proposta del PDL non sia previsto alcun limite alla richiesta di “voto bloccato”. Non vi è alcun limite sostanziale perché, oltre che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica – la cui importanza nell'economia complessiva dei lavori delle Camere è, peraltro, superfluo sottolineare – il nuovo comma 6-bis della proposta Gasparri-Quagliariello prevede la facoltà del Governo di chiedere il voto bloccato sui disegni di legge prioritari. Come abbiamo visto il nuovo articolo 55-bis non apporta alcun limite sostanziale alla facoltà del Presidente del Consiglio di dichiarare il carattere prioritario di un disegno di legge, ben potendosi avere disegni di legge costituzionali, di delegazione legislativa o in materia elettorale, dichiarati prioritari dall'esecutivo in quanto diretti ad attuare il programma di governo. Di conseguenza non vi è disegno di legge di iniziativa del Governo – laddove il Presidente del Consiglio ne abbia dichiarato al momento della presentazione il carattere prioritario – per il quale sia preclusa l'arma del “voto bloccato”.

Infine, non vi è alcun limite quantitativo alla richiesta di “voto bloccato”, ben potendo l'esecutivo richiederlo articolo per articolo più volte nel corso dell'esame di un singolo provvedimento. In questo modo, grazie all'effetto della decadenza che l'approvazione dell'articolo o dell'emendamento sul quale l'esecutivo ha chiesto il voto bloccato produce su tutti gli altri emendamenti presentati dai parlamentari, il Governo può limitare in maniera determinante – se non del tutto – il potere di emendamento delle Camere.

La proposta Gasparri-Quagliariello prevede infine l'introduzione di una norma sull'inammissibilità dei maxiemendamenti (art. 13) ed una serie di modifiche relative alla disciplina

della presentazione e l'esame degli emendamenti (art. 14). Sulla prima questione il progetto propone per arginare il fenomeno dei maxiemendamenti²⁹ l'introduzione nel regolamento del Senato dell'articolo 72-bis. Tale articolo affida al Presidente dell'Assemblea il potere di dichiarare "irricevibili i disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo", e di dichiarare "inammissibili gli emendamenti che presentino contenuto eterogeneo o comunque interamente sostituivi di più articoli di un disegno di legge".

Viene poi rivisto l'articolo 100, r.S. con alcune di innovazioni rispetto al testo attuale tra le quali vanno segnalate: a) l'indicazione della Conferenza dei Capigruppo quale sede preposta, in via ordinaria, alla fissazione dei termini di presentazione degli emendamenti;³⁰ b) la possibilità per il Governo e per la Commissione referente di presentare emendamenti fuori termine "purché strettamente nell'ambito degli argomenti già trattati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione". A questo riguardo la proposta del PDL propone una disciplina più restrittiva per il Governo e la Commissione nella presentazione degli emendamenti nel corso della seduta: nel progetto in esame viene, infatti, soppresso l'attuale comma 6, dell'art. 100, r.S., in forza del quale il Governo e la Commissione non sono sottoposti alle condizioni ed ai termini ordinari per la presentazione degli emendamenti. I nuovi limiti posti alla facoltà dell'esecutivo di presentare emendamenti sino all'inizio dell'esame dell'articolo di riferimento, sono però compensati dalla previsione – nel progetto Gasparri-Quagliariello – di nuove stringenti limitazioni alla facoltà dei senatori di subemendare tali emendamenti³¹.

15

²⁹ Il fenomeno dei maxiemendamenti consiste nella presentazione di un emendamento di iniziativa governativa o parlamentare, che mette insieme un elevato numero di norme in un unico articolo, composto di decine e talvolta di centinaia di commi. Il maxi-emendamento pur riferendosi formalmente ad un singolo articolo è, in realtà, finalizzato a sostituire gran parte degli articoli del testo legislativo o, addirittura, l'intero provvedimento per permettere all'esecutivo di porre un'unica questione di fiducia su tutto il testo in discussione.

³⁰ L'attuale comma 3, dell'art. 100, r.S. prevede che: "gli emendamenti debbono, di regola, essere presentati per iscritto dal proponente alla Presidenza almeno ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli a cui si riferiscono e vengono subito trasmessi alla Commissione".

³¹ Secondo quanto previsto nel nuovo comma 4 dell'art. 100 r.S. del progetto del PDL possono presentare emendamenti a ciascuno di tali emendamenti e articoli aggiuntivi anche nel corso della seduta, nel termine stabilito dal Presidente, "quindici senatori o uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica"; mentre "ciascun relatore di minoranza può

3. *Lo Statuto dell'Opposizione in Parlamento*

Nella proposta di riforma presentata dal Popolo della Libertà è dato molto risalto all'introduzione nei regolamenti parlamentari di uno "Statuto dell'Opposizione". Il significativo rafforzamento della posizione dell'esecutivo in Parlamento deve essere accompagnata – scrivono i proponenti – dalla valorizzazione del ruolo istituzionale della forza di opposizione numericamente più rilevante. Occorre, pertanto – si legge nella relazione che introduce il progetto Gasparri-Quagliariello – “un riconoscimento formale della minoranza maggiormente rappresentativa come Opposizione, intesa come controparte organizzativa e funzionale del Governo in Parlamento, distinguendola rispetto ad eventuali altre minoranze ed attribuendo ad essa una serie di prerogative e facoltà”³². In questo quadro il progetto prevede “specifiche attribuzioni in favore del Capo dell'Opposizione e del «Governo ombra» che di tale impostazione rappresenta la più compiuta traduzione”³³.

16

3.1 *Il Capo dell'Opposizione, il Governo ombra e i Ministri ombra*

Lo “Statuto dell'Opposizione” si concreta essenzialmente – nel progetto in esame – nel formale riconoscimento di un “Governo ombra” e nella istituzione della carica di “Capo dell'Opposizione”, cui sono attribuite una serie di prerogative nei lavori parlamentari in quanto soggetto esponentiale della minoranza numericamente più rilevante. Il Capo dell'Opposizione è affiancato dal “Governo ombra”, da lui nominato, e composto dai “Ministri ombra”³⁴. Le norme introdotte dal progetto in esame relative a queste nuove figure istituzionali possono dividersi in tre categorie: a) norme

presentare, entro il medesimo termine, un solo emendamento riferito a ciascun emendamento o articolo aggiuntivo presentato dalla Commissione o dal Governo a norma del presente comma”.

³² A.S. Doc. II, n. 6, Senato della Repubblica, p. 2.

³³ Ivi, p. 4.

³⁴ Le norme previste dalla proposta Cicchitto-Bocchino per la Camera sono pressochè identiche a quelle del testo Gasparri-Quagliariello per il Senato. Cfr. A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 7-8.

relative al formale riconoscimento nel regolamento del Senato del Capo dell'Opposizione, del Governo ombra e dei Ministri ombra, quali controparti funzionali ed organizzative del Governo in Parlamento;³⁵ b) norme che attribuiscono al Capo dell'Opposizione alcune facoltà non formalizzate nel regolamento, ma di cui si può già oggi avvalere, in via di fatto, il Presidente del maggiore gruppo di opposizione;³⁶ c) norme che attribuiscono al Capo dell'Opposizione nuove prerogative in relazione ai nuovi istituti di rafforzamento del Governo in Parlamento, introdotti nella proposta di riforma dei regolamenti del Popolo della Libertà.³⁷

³⁵ In questa categoria possiamo inserire le seguenti disposizioni: quelle contenute nell'art. 2 del progetto Gasparri-Quagliariello (A.S. Doc. II, n. 6), relative all'elezione del Capo dell'Opposizione, all'elezione del suo eventuale vice che ne esercita al Senato le funzioni, al Governo ombra e alle dotazioni umane e finanziarie di cui dovrebbe usufruire; quelle dell'art. 12, che attribuisce al Capo dell'Opposizione la facoltà di intervenire sempre in replica dopo l'intervento del Presidente del Consiglio ed ai componenti del «Governo ombra», immediatamente dopo l'intervento dei ministri; infine quelle dell'art. 17, che modifica la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata dando priorità alle interrogazioni rivolte al Governo dal Capo dell'Opposizione o dagli altri componenti del Governo ombra.

³⁶ Tra queste vi sono la facoltà per il Capo dell'Opposizione di "chiedere al Presidente della Commissione di autorizzare lo svolgimento di indagini conoscitive nella misura di una indagine per anno per ciascuna Commissione" (art. 5); la facoltà chiedere che ad una delle due sedute mensili di mezza giornata, che possono essere previste dal calendario sugli argomenti indicati dal Capo dell'Opposizione, il Governo sia rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 8); la facoltà di chiedere una volta al mese, la diretta televisiva di una seduta dell'Assemblea che è disposta dal Presidente del Senato (art. 11);

³⁷ E' il caso questo delle nuove norme sulla programmazione dei lavori (artt. 6, 7, 8 e 10 del progetto), che prevedono l'intervento del Capo dell'Opposizione nella Conferenza dei capigruppo e la riserva di 1/6 del programma e del calendario agli argomenti da lui indicati, a fronte dell'introduzione di una quota di 2/3 riservata agli argomenti indicati o segnalati dal Governo. Vi sono, poi, le nuove norme relative al voto bloccato o prioritario (art. 15) che prevedono, quando il Governo si avvale di tale strumento, che il Capo dell'Opposizione abbia la facoltà "di presentare un emendamento o un articolo aggiuntivo alternativo rispetto a quello sul quale il Governo ha chiesto la votazione prioritaria che viene discusso congiuntamente al medesimo e viene posto in votazione immediatamente dopo in caso di reiezione da parte dell'Assemblea". Infine, qualora il Governo si avvalga del voto bloccato relativamente ad un emendamento o ad un articolo aggiuntivo presentato nel corso della seduta, "il Capo dell'Opposizione può chiedere al Presidente del Senato di differire l'esame dei suddetti emendamenti o articoli aggiuntivi, anche al fine di consentire la presentazione di testi alternativi".

Non ci addentriamo in un esame dettagliato delle prerogative assegnate a queste nuove figure poiché, per ammissione degli stessi proponenti, il loro formale riconoscimento era finalizzato a valorizzare l'iniziativa assunta all'inizio della legislatura dal principale partito d'opposizione, il Partito Democratico, il cui segretario di allora Walter Veltroni aveva appunto formato un "Governo ombra", allo scopo di rendere visibile un indirizzo politico alternativo a quello dell'esecutivo in carica. Con le dimissioni di Veltroni dalla segreteria del PD e lo scioglimento del suo Governo ombra è tramontata anche questa formula organizzativa che, nei suoi pochi mesi di esistenza, non era mai decollata né nel dibattito pubblico, né come nuovo modello politico-organizzativo del principale partito di opposizione.

Si può, quindi, affermare che, ancor prima di un suo formale riconoscimento istituzionale nei regolamenti parlamentari, il fenomeno organizzativo del "Governo ombra" sembra – almeno per il momento – politicamente finito ed estraneo all'attuale funzionamento del sistema politico italiano. Con esso sembra tramontare anche la questione delle prerogative del Capo dell'Opposizione, che tanto risalto incontra nel progetto di riforma del Popolo della Libertà. Non è, invece, accantonato il tema più complessivo dello "Statuto dell'opposizione", quale insieme di prerogative e di attribuzioni necessarie a valorizzarne il ruolo di controllo e di iniziativa nell'organizzazione delle Camere.

18

3.2 Disegni di legge "indicati" dall'opposizione ed organi collegiali a composizione paritaria

Il progetto Gasparri-Quagliariello contiene, infine, una serie di altre proposte di modifica, anch'esse ricondotte nell'ambito dello statuto dell'opposizione, che non riguardano il Capo dell'Opposizione, il Governo ombra, o in via esclusiva la forza politica di opposizione maggiormente rappresentativa, ma coinvolgono tutti i gruppi parlamentari di minoranza.

Tra queste vi è, innanzitutto, una speciale procedura di esame dei disegni di legge indicati nel calendario dai gruppi di opposizione, finalizzata a preservare il testo proposto dalle modifiche promosse in commissione dalle forze di maggioranza senza il consenso dei proponenti, e facendo in modo che l'Assemblea prenda in considerazione il testo originario del disegno di legge quale testo

base³⁸. In secondo luogo, viene proposta una composizione paritaria tra maggioranza e opposizioni nella Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, al fine di evitare che le decisioni di tale organo di garanzia non siano ostaggio della maggioranza parlamentare.³⁹ Infine, la proposta di modifica del regolamento del Senato del Popolo della Libertà prevede, all'articolo 16, di istituire un Comitato a composizione paritaria per il controllo sui conti pubblici, che esercita funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle amministrazioni pubbliche.

³⁸ L'articolo 4 del progetto dispone l'inserimento di questa speciale procedura di esame introducendo all'art. 43 r.S., il seguente comma *7-bis*: "Qualora sia all'esame un disegno di legge inserito nel calendario dei lavori su richiesta dell'Opposizione ovvero di uno dei gruppi di minoranza, ai sensi dell'articolo 55, comma 1, terzo periodo, la Commissione non può decidere l'abbinamento con altri disegni di legge, né modificare il testo se non vi sia il consenso del primo firmatario del disegno di legge stesso. La relazione per l'Assemblea indica analiticamente le proposte di modifica che la Commissione ritiene debbano essere apportate al testo. Tali proposte di modifica sono sottoposte al voto dell'Assemblea come emendamenti della Commissione".

³⁹ La proposta è contenuta all'articolo 3 del progetto Gasparri-Quagliariello, secondo il quale qualora si verifichi una "parità di voti e la Giunta medesima non abbia conseguentemente deliberato una proposta per l'Assemblea, il relatore riferisce all'Assemblea sui lavori svolti. La deliberazione dell'Assemblea ha luogo sulla proposta del relatore". Analoghe previsioni sono contenute nel progetto Cicchitto-Bocchino per la Giunta delle elezioni e per la Giunta per autorizzazioni della Camera dei deputati. Cfr. A.C. Doc. II, n. 3, Camera dei Deputati, pp. 8-9.