

DOSSIER

Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nel corso della XVI legislatura

di Carlo Ferrajoli

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

Nella legislatura attualmente in corso sono state presentate alla Camera e al Senato numerose proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. Tali proposte sono state depositate da deputati e senatori di quasi tutti i partiti presenti nel Parlamento italiano e testimoniano l'importanza che, nel corso di questa legislatura, va acquisendo il dibattito politico e istituzionale sulla riforma dei regolamenti delle due Camere.

Il primo dato da evidenziare, a questo proposito, è che accanto a singole proposte di modifica concernenti punti specifici dei regolamenti, vi sono proposte che contengono ampi disegni di riforma che toccano l'intera organizzazione dei lavori delle Camere e suscettibili di influire profondamente sul funzionamento effettivo della forma di governo. Del resto è proprio la consapevolezza da parte delle forze politiche del carattere centrale dei regolamenti parlamentari e della loro importanza strategica per la complessiva evoluzione del nostro sistema istituzionale – sottolineata esplicitamente anche nelle relazioni che accompagnano le proposte di riforma – che sembra caratterizzare il dibattito odierno rispetto alle precedenti legislature.

Sono due le ragioni fondamentali che spiegano questa rinnovata attenzione per i regolamenti parlamentari: innanzitutto nei principali partiti politici italiani sembra essere maturata l'idea che, a fronte del ripetuto fallimento dei tentativi di revisione della seconda parte della Costituzione riguardanti la forma di governo, che si sono susseguiti nell'ultimo ventennio, la riforma dell'attuale sistema istituzionale possa trovare nella modificazione delle procedure e dell'organizzazione parlamentare un utile e politicamente più praticabile punto di partenza; in secondo luogo sta emergendo nell'attuale dibattito politico ed istituzionale la consapevolezza, peraltro evidenziata anche da una parte del mondo scientifico, dell'inadeguatezza delle attuali discipline regolamentari di Camera e Senato. Quest'ultima tendenza, presente in tutti i progetti di riforma organica finora

depositati, si basa a seconda dei partiti che ne sono promotori su tre diverse considerazioni sullo stato attuale dell'organizzazione dei lavori delle Camere. In primo luogo, si adducono a giustificazione delle modifiche proposte i problemi emersi in questi ultimi anni nella prassi dei lavori parlamentari e si evidenziano alcuni fenomeni gravemente degenerativi che hanno caratterizzato le ultime legislature; in secondo luogo sono espressi, più o meno esplicitamente a seconda dei progetti presentati, giudizi critici sulla effettiva resa della riforma dei regolamenti parlamentari della fine degli anni novanta rispetto agli obiettivi per la quale era stata promossa; infine viene denunciata l'inattualità della vigente disciplina di fronte alle innovazioni prodottesi nel sistema politico ed istituzionale sotto la spinta determinante della riforma del sistema elettorale del 2006.

Il secondo dato di fondo che possiamo rintracciare nel dibattito in corso riguarda i contenuti delle diverse proposte di modifica regolamentare e l'idea di Parlamento che essi prefigurano, sia con riguardo all'organizzazione interna dei lavori e al rapporto tra maggioranza e opposizione, sia in relazione alle conseguenze che tali modifiche produrrebbero sul rapporto con il Governo e con gli altri organi costituzionali: se da una parte i temi e gli istituti toccati dalle proposte di modifica sono più o meno gli stessi, gli approcci ai problemi e alle disfunzioni che si sono palesate negli ultimi anni, così come le innovazioni immaginate dai diversi proponenti, sono in alcuni casi profondamente diversi. Le principali materie sui quali la gran parte dei gruppi attualmente presenti in Parlamento si propone di intervenire sono sei e riguardano: 1) la riforma della disciplina relativa alla formazione e allo scioglimento dei gruppi parlamentari; 2) la programmazione dei lavori; 3) i disegni di legge con carattere d'urgenza; 4) alcuni aspetti del procedimento legislativo; 5) lo "statuto dell'opposizione"; 6) la composizione di alcuni organi di garanzia e la proposta di nuovi organismi. Se si escludono le proposte in tema di gruppi parlamentari e per taluni aspetti anche quelle concernenti il cosiddetto "statuto dell'opposizione", rispetto alle quali si possono riscontrare nei testi presentati notevoli punti di convergenza tra le forze politiche, nelle altre materie vi sono, accanto ad alcune innegabili analogie, profonde differenze. Queste sembrano corrispondere non tanto e non solo a diversi modelli di funzionalità dell'organizzazione e delle procedure parlamentari, quanto a diverse concezioni del ruolo che il Parlamento nell'attuale contesto istituzionale ed in particolare nei suoi rapporti con il Governo.

In questo Dossier si proverà a fornire al lettore una sommaria esposizione delle principali proposte di modifica dei regolamenti, presentate nella legislatura in corso dai diversi partiti (PDL, PD, IDV ed UDC), che possa servire da guida alla lettura dei progetti fino ad oggi depositati alla Camera ed al Senato. Dato il notevole numero dei testi presentati si farà riferimento e si esamineranno solo le proposte di modificazione che contengono una riforma a carattere organico della disciplina regolamentare e che siano il più possibile rappresentative della posizione del gruppo parlamentare al quale appartengono i proponenti¹. Dei gruppi oggi presenti in Parlamento solo la Lega Nord non ha presentato alcun progetto di riforma organica dei regolamenti. Le due principali forze politiche italiane – il Popolo della Libertà ed il Partito Democratico – hanno presentato ampi testi di riforma in entrambe le Camere, mentre le due forze politiche in Parlamento numericamente oggi meno consistenti, l'Italia dei Valori e l'Unione di Centro, hanno depositato proposte di revisione organica del regolamento solo al Senato. Il Dossier è quindi diviso in quattro diverse sezioni di approfondimento ognuna dedicata ai testi di modifica proposti da ciascuna forza politica. In particolare: per quanto riguarda il Popolo della Libertà verranno esaminate le proposte Gasparri-Quagliariello al Senato (A.S. Doc. II, n. 6) e Cicchitto-Bocchino per la Camera (A.C. Doc. II, n. 3); per il Partito Democratico le proposte Zanda-Finocchiaro al Senato (A.S. Doc. II, n. 13) e Bressa-Sereni alla Camera (A.C. Doc. II, n. 9); per l'Italia dei Valori la proposta Belisario-Pardi (A.S. Doc. II, n. 12) e per quanto riguarda l'Unione di Centro la proposta D'Alia (A.S. Doc. II, n. 14) entrambe modificative del Regolamento del Senato.

3

Nelle sezioni dedicate ai progetti presentati dal PDL e dal PD concentreremo il nostro approfondimento sulle proposte di modifica riguardanti il regolamento del Senato sia per renderle più facilmente confrontabili con quelle dell'IDV e dell'UDC, sia perché è al Senato che sembra essersi avviato con maggior intensità il dibattito sulle riforme istituzionali ed in particolare sulle modifiche da apportare ai regolamenti parlamentari. Basti pensare alle mozioni approvate in questo ramo del Parlamento – con il voto favorevole di tutte le forze politiche ad eccezione dell'Italia dei Valori – sul tema della riforma costituzionale nella seduta del 2 dicembre 2009². Naturalmente si

¹ Le proposte di riforma regolamentare presentate nel corso della XVI legislatura, a soli due anni dal suo inizio, sono 15 alla Camera dei Deputati e ben 23 al Senato della Repubblica.

² In quell'occasione il Senato – nella 295^a seduta (pomeridiana) di mercoledì 2 dicembre 2009 – ha deliberato l'approvazione, frutto di un accordo tra i gruppi della maggioranza e le principali forze di

farà riferimento anche alle proposte Cicchitto-Bocchino e Bressa-Sereni di modifica del regolamento della Camera, laddove risultino divergenti da quelle fatte proprie dai corrispondenti gruppi del PDL e del PD al Senato o qualora le non trascurabili differenze, che ancor oggi persistono tra i regolamenti e nelle stesse prassi parlamentari delle Camere, non ci impongano di dedicare un approfondimento sulle specifiche proposte di modifica del regolamento della Camera dei deputati.

Si è scelto in questo Dossier di non procedere ad un esame delle diverse proposte modificative a partire dai singoli istituti di diritto parlamentare toccati dai vari progetti di riforma, né si è voluto dividere rigidamente l'esposizione tra le proposte riferite al regolamento della Camera e quelle riferite al regolamento del Senato. Sono, infatti, apparsi nell'ultimo anno alcuni contributi specifici sul tema della riforma regolamenti che forniscono un'attenta analisi, istituto per istituto, delle proposte di riforme fin qui presentate alla Camera ed al Senato³. Nel presente Dossier si è preferito, invece, esaminare in forma sintetica i principali progetti di riforma della disciplina regolamentare secondo la forza politica che se ne è fatta promotrice. Un'impostazione, questa, finalizzata ad evidenziare lo specifico contenuto politico-istituzionale delle innovazioni proposte, le diverse concezioni dell'organizzazione dei lavori parlamentari che animano i gruppi oggi presenti in Parlamento, nonché i diversi indirizzi di politica costituzionale fatti oggi propri dai principali partiti politici italiani.

4

Questa impostazione risponde, inoltre, all'esigenza di illustrare la portata innovativa dei diversi progetti, evidenziando la relazione indubbiamente presente tra i diversi istituti che si intendono

opposizione, di tre diverse mozioni sul tema delle riforme costituzionali. Sono state approvate nell'ordine: la mozione n. 1-00205 (testo 3) di Finocchiaro, D'Alia ed altri; la mozione n. 1-00207 di Gasparri, Bricolo ed altri; la mozione n. 1-00210 di Peterlini, Pinzger ed altri. E' stata invece la mozione presentata dal gruppo dell'Italia dei valori n. 1-00208 di Belisario, Pardi ed altri.

³ Si vedano in particolare lo speciale apparso in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1/2009 dal titolo *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, ora raccolti volume dal titolo *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma 2009, sempre a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, che contiene i contributi del seminario svoltosi il 12 dicembre 2008 nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il Centro di studi sul Parlamento della LUISS-Guido Carli e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo.

modificare. In questa chiave le proposte che riguardano per fare un esempio la programmazione dei lavori verranno lette in stretta relazione con le innovazioni promosse in tema di procedimento legislativo o di corsie preferenziali per i disegni di legge con carattere d'urgenza. Si cercherà, in altre parole, di rendere maggiormente intelligibile il complessivo disegno riformatore della disciplina regolamentare fatto proprio da ciascun gruppo politico. In tal modo si proverà a mettere in luce la portata innovativa di singoli modifiche in rapporto alla complessiva revisione del regolamento promossa in ciascun progetto di riforma.

Naturalmente tale impostazione impone di fornire alcune avvertenze al lettore. Innanzitutto, come già ricordato, vi sono le differenze che ancora caratterizzano su punti in alcuni casi molto rilevanti i due regolamenti e la stessa prassi parlamentare di Camera e Senato. Differenze che hanno imposto a tutti i partiti di articolare le proprie proposte di modifica tenendo conto delle prassi e delle peculiarità regolamentari di ciascun ramo del Parlamento. In secondo luogo, in questo scorcio di legislatura, accanto alle proposte di riforma organica più chiaramente rappresentative delle forze politiche oggi in Parlamento – il più delle volte su iniziativa della presidenza del gruppo parlamentare – sono stati depositati molti altri progetti di modifica dei regolamenti, relativi a norme specifiche da modificare o più vasti disegni riformatori della disciplina delle Camere. In alcuni casi tali proposte ricalcano il contenuto dei progetti fatti propri dalla presidenza del gruppo, mentre in altri divergono su questioni non sempre marginali. In questo Dossier non ci soffermeremo sull'analisi di questi testi, che saranno citati solo per evidenziarne o per mettere in luce la dialettica presente anche all'interno di ciascun gruppo parlamentare sul problema della riforma dei regolamenti di Camera e Senato.