

# Osservatorio sulle fonti

## I GRUPPI DI OPPOSIZIONE NEL METODO E NEL MERITO DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA

di *Giovanna Perniciaro*\*

SOMMARIO: 1. Una legislatura “in movimento”. - 2. Le connessioni con le scelte in materia elettorale. - 3. *Iter* e metodo di riforma. - 4. I contenuti della proposta: analisi e qualche spunto propositivo.

*The essay analyses, primarily, the role played by the minority political groups during the elaboration of the proposal for the reform of the Chamber of Deputies' rules of procedure. The author refers that – in the light of the result of the election on February 2013 – the current parliamentary term is characterized by a strong mobility among political alliance. Moreover, before analysing the contents of the proposal, it is necessary to remember the intense connection between the matter “statute of opposition” and the electoral systems (being the latter currently under debate for a further reform).*

*In its last part, the essay examines the main mechanisms and tools that the proposal aims to modify with regard to minority groups. Finally, considerable attention is paid also to those aspects that are partially neglected by the proposal; and also to some aspects that could be revised independently from the kind of electoral system chosen by the Parliament.*

---

\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università Luiss “Guido Carli” di Roma.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Una legislatura “in movimento”

Prima di provare a verificare quale sia il ruolo svolto dai gruppi di opposizione nell’*iter* della proposta di modifica regolamentare, ci pare opportuna una breve premessa volta anzitutto a ricordare che quella in corso è una legislatura caratterizzata da un quadro di forte “mobilità”, in cui i gruppi di minoranza hanno via via trovato una diversa composizione.

Questa circostanza, ovvero l’assetto politico-istituzionale che, fin dall’inizio (il 15 marzo 2013), caratterizza la XVII legislatura non può essere trascurato, perché certamente incide nel metodo di lavoro che la Camera dei deputati ha deciso di utilizzare per avviare un percorso (ampio) di modifica del regolamento interno.

Come è noto, la geometria politica attuale è, anzitutto, frutto dei risultati delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, in esito alle quali non è stato possibile definire una netta maggioranza in capo ad uno degli schieramenti che si sono presentati alle urne. Gli eventi politici-istituzionali che ne sono conseguiti sono noti a tutti<sup>1</sup>. Qui ci si limita a ricordarne soltanto alcuni: registrato, il 28 marzo, il fallimento del tentativo di affidare la formazione del governo all’on. Pierluigi Bersani<sup>2</sup>, capolista della coalizione che aveva ottenuto il miglior risultato elettorale relativo, rimane in carica per un lungo periodo il dimissionario governo Monti. Soltanto il 28 aprile 2013, il nuovo governo presta giuramento: si tratta di un esecutivo c.d. di larga coalizione, presieduto da Enrico Letta, che si forma con il voto favorevole di Pd, Pdl, Scelta civica, Centro democratico e Svp, l’opposizione di M5s e Sel e l’astensione della Ln<sup>3</sup>. Di lì a poco, a novembre 2013, anche per via della condanna, con sentenza passata in giudicato, di Silvio Berlusconi, si determina la scissione del gruppo Pdl, la nascita di due nuovi gruppi, Forza Italia e Nuovo centro destra, e la fuoriuscita da parte del primo (Fi) dallo schieramento di maggioranza<sup>4</sup>. Infine, non si può non ricordare – benché dal punto di vista dell’assetto maggioranza/minoranza non comporti differenze – che il 22 febbraio ha prestato giuramento un nuovo governo, presieduto da Matteo Renzi.

Le vicende appena sinteticamente richiamate, per quanto ci interessa, non sono meri

---

<sup>1</sup> Non è questa la sede per ripercorrere attentamente le numerose questioni politico-istituzionali, e le problematiche sul piano giuridico ad esse connesse, che si sono avvicinate tra il termine della XVI legislatura e l’inizio di quella successiva. Nel testo ci si limiterà a richiamare le questioni più direttamente collegate ai gruppi di minoranza, rinviando per tutto il resto all’ampio e dettagliato saggio di M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 9 gennaio 2014.

<sup>2</sup> Si veda il comunicato del Quirinale del 28 marzo 2013 (disponibile *on line* <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=14772>), nel quale si legge che l’esito delle consultazioni svolte dall’on. Bersani, a seguito dell’incarico conferitogli, «non è stato risolutivo».

<sup>3</sup> Camera dei deputati, XVII legislatura, Assemblea, res. sten., 29 aprile 2013 e Senato della Repubblica, XVII legislatura, Resoconto stenografico, 30 aprile 2013.

<sup>4</sup> Formalmente la nuova maggioranza si configura l’11 dicembre 2013, in occasione della votazione sulla questione di fiducia posta dal Presidente del consiglio in occasione della quale votano favorevolmente Pd, Ncd, Scelta civica e Per l’Italia (gruppo nel frattempo formatosi dalla scissione con Scelta civica). V., Camera dei deputati, XVII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, 11 dicembre 2013.

# Osservatorio sulle fonti

fatti di cronaca politica, al contrario, l'iniziale difficoltà di formare un governo, frutto evidentemente della difficoltà di trovare una maggioranza in grado di appoggiarlo, ha avuto una serie di ricadute sul piano degli assetti istituzionali e della stessa organizzazione delle Camere.

Anche qui, per richiamare solo alcune delle questioni più rilevanti, non si possono non ricordare: la decisione (di fatto assecondata da tutti i gruppi, con la sola eccezione del M5s) di non formare le Commissioni permanenti, fintanto che non si fosse arrivati alla formazione del governo, e la scelta di affidare a commissioni speciali l'esame dei disegni di legge<sup>5</sup>; le numerose modifiche intervenute, in poco più di un anno che ci separa dall'inizio della legislatura, nella composizione dei gruppi<sup>6</sup>. E, ancora, conseguentemente alle modifiche da ultimo ricordate, le numerose richieste di integrazioni e variazioni nella composizione degli altri organi interni della Camera: anzitutto, le commissioni e, naturalmente, gli organi di "garanzia" (giunte, commissioni speciali e comitati), tra cui anzitutto il consiglio di presidenza (che conta, rispettivamente, 11 senatori e 12 deputati segretari) e la giunta per il regolamento (che conta oggi alla Camera 15 deputati, e al Senato 13 componenti, oltre al Presidente).

Quale, dunque, sia l'assetto degli schieramenti di maggioranza e di minoranza, nella XVII legislatura, non è questione semplice da chiarire<sup>7</sup>.

## 2. Le connessioni con le scelte in materia elettorale

Insieme al quadro appena tracciato, vi è ancora un aspetto da considerare nel valutare quali siano il ruolo e lo spazio dedicato alle minoranze nella proposta di modifica regolamentare: la questione della legge elettorale.

La necessità di "rafforzare le garanzie per le opposizioni", indicato dal Presidente Boldrini tra gli obiettivi prioritari cui è rivolta la modifica del regolamento interno<sup>8</sup>, non è certamente un tema nuovo. Al contrario, molte delle proposte di modifica regolamentare presentate all'inizio della XVI legislatura contenevano disposizioni volte a riconoscere garanzie e prerogative all'opposizione<sup>9</sup>. Va, però, detto che il quadro politico-

---

<sup>5</sup> Per un richiamo alla questione, si veda la segnalazione curata da P. GAMBALE, *Nelle more del procedimento di costituzione delle commissioni parlamentari permanenti, può essere integrata più volte la competenza di una Commissione parlamentare speciale?*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, sezione "Parlamento", *amministrazioneincammino.luiss.it*, novembre 2013.

<sup>6</sup> Basti ricordare che alla Camera si è passati da 7 gruppi e 3 componenti politiche del gruppo misto, all'inizio della legislatura, a 9 gruppi e 4 componenti politiche (più 7 deputati non iscritti ad alcuna componente) al momento in cui si chiude il presente scritto.

<sup>7</sup> ... salvo naturalmente poter evidenziare che l'unico gruppo che dall'inizio della legislatura ad oggi non ha mutato "collocazione", in qualsiasi sede e contesto, è il M5s.

<sup>8</sup> Si veda Camera dei deputati, XVII legislatura, Giunta per il regolamento, 22 maggio 2013.

<sup>9</sup> Per un articolato quadro di sintesi delle proposte di modifica dei Regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura, si veda E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009.

# Osservatorio sulle fonti

istituzionale nel quale quelle proposte di modifica (il cui *iter* si è presto arrestato) si inserivano è certamente diverso da quello in cui la proposta in commento è nata. Allora, il tema veniva trattato in un contesto di (tendenziale) assetto bipolare, rispetto al quale oggi il sistema politico italiano appare ben lontano.

La questione va, dunque, trattata tenendo conto che il tema dello “statuto dell’opposizione” è tra quelli più strettamente legato alle regole elettorali. Ma va, al contempo, detto che se, da un lato, è comprensibile che la proposta di riforma regolamentare presentata – come si dirà a breve, analizzando i contenuti – non incida profondamente sul punto; dall’altro, è pur vero che, pur nell’incertezza del sistema elettorale<sup>10</sup> con il quale ci si recherà alle urne nella prossima tornata elettorale (o forse, proprio nell’incertezza del ruolo che ciascuna forza politica giocherà nelle prossima legislatura) su alcuni aspetti legati al tema delle garanzie per le minoranze potrebbe risultare comunque opportuno intervenire<sup>11</sup>.

Infine, non si può sottacere che se la riforma del regolamento dovesse andare di pari passo con l’approvazione della legge elettorale, il contesto nell’ambito del quale trattare il tema qui in oggetto risulterebbe per certi versi più favorevole. Soprattutto, se si dovesse effettivamente andare verso l’approvazione di una legge elettorale di tipo *majority assuring*<sup>12</sup>, volta a favorire la creazione di un assetto di tipo bipolare, allora è immagi-

---

<sup>10</sup> Come noto, la legge per l’elezione di Camera e Senato, come modificata dalla legge n. 270 del 2005, è stata di recente oggetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 1 del 2014, ha censurato i due meccanismi di attribuzione del premio di maggioranza, in entrambi i rami del Parlamento, e l’utilizzo di c.d. liste bloccate. La normativa di “risulta” che, come evidenzia la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, è complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo, disegna una legge di tipo proporzionale (delineata dall’art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 e dall’art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993), depurata dell’attribuzione del premio di maggioranza, e con la previsione del voto di preferenza.

<sup>11</sup> Nel commentare la proposta di modifica del regolamento della Camera, la necessità di rafforzare l’opposizione come contropartita di una maggioranza più forte è stata richiamata da M. AINIS, *La fabbrica più antiquata*, in *Corriere della Sera*, 28 gennaio 2014.

<sup>12</sup> Una definizione in tal senso è stata data da R. D’ALIMONTE, *Sistema bipolare, premio massimo del 18%*, in *il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2014, p. 4 e, ancora, ID., *Legge sul voto, premio «mini»*, in *Sole 24 Ore*, 2 marzo 2014. Il riferimento va al disegno di legge attualmente in discussione, in particolare all’A.C. 3 e abbinati-A, nel testo approvato il 12 marzo dall’Assemblea della Camera dei deputati. Va aggiunto, comunque, che il testo approvato dalla Camera dei deputati fa riferimento soltanto all’elezione dei deputati, mentre si è deciso, nella seduta dell’11 marzo, di stralciare l’art. 2 del disegno di legge, che riguardava l’elezione dei senatori. Si veda, Camera dei deputati, XVII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, p. 120, in cui il relatore, on. Sisto, propone lo stralcio dell’art. 2 dell’A.C. 3-A e abbinati e l’approvazione di tale proposta. Come noto, la decisione di procedere alla sola approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati è legata (almeno, formalmente) all’annuncio di un disegno di legge costituzionale che include, tra le altre cose, l’abolizione del Senato elettivo, e la sua sostituzione con una Camera delle autonomie. E, dunque, nel caso in cui si dovesse arrivare ad approvare la legge elettorale nel testo approvato dalla Camera dei deputati e, diversamente, non dovesse andare in porto l’abolizione del Senato, le leggi elettorali delle due Camere sarebbero diverse. Sul tema della legge elettorale, anche nell’ottica delle scelte possibili e “compatibili” con la sentenza n. 1 del 2014, si sono soffermati numerosi studiosi. Tra questi si vedano, almeno, A. BARBERA, *Audizione sui temi concernenti le riforme elettorali svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, e C. FUSARO, *Memoria per*

# Osservatorio sulle fonti

nabile che per le istituzioni parlamentari si riproporrebbero quelle esigenze di adeguamento (sia organizzative che funzionali), che a partire dalle riforme elettorali del 1993 si sono palesate<sup>13</sup>.

### 3. Iter e metodo di riforma

Degli elementi fin qui richiamati non si può a nostro avviso non tenere conto nel leggere i contenuti e il metodo utilizzati nel percorso di riforma regolamentare.

L'impulso circa la necessità di avviare una organica riforma regolamentare è arrivato dalla presidenza della Camera: è stata l'on. Boldrini, nella seduta del 22 maggio scorso, a rappresentare l'esigenza «di porre mano con urgenza ad una riforma del regolamento». Esigenza cui, nella successiva riunione della Giunta per il regolamento, del 30 maggio, si è dato seguito istituendo un “gruppo di lavoro” – presieduto dalla stessa on. Boldrini e costituito, tra i componenti della Giunta stessa, dagli onn. Bressa (Pd), Giorgetti (Ln), Giorgis (Pd), Gitti (Pi), Leone (Pdl, ora Ncd), Melilla (Sel), Pisicchio (Misto) e Toninelli (M5s) – cui è stato affidato il compito di elaborare una proposta di sintesi, sulla quale riferire anzitutto alla Giunta.

Il 27 novembre 2013, il gruppo di lavoro ha inviato al Presidente una lettera, per informare di aver portato a termine il compito ad esso affidato e di aver predisposto un'ipotesi di articolato complessivo.

La proposta, sottoscritta da sette degli otto componenti (l'on. Toninelli essendosi espresso contrariamente), è stata illustrata nella seduta del 12 dicembre dai deputati che se ne sono assunti il compito. Dal punto di vista formale, infatti, si è scelto di non nominare uno o più relatori.

Aspetto, quest'ultimo, messo in evidenza dall'on. Toninelli, che in più occasioni ha chiesto la nomina di due relatori appartenenti a schieramenti diversi. Richiesta alla quale la Presidente ha risposto obiettando che la nomina di un relatore di maggioranza e uno di minoranza, in passato, ha avuto l'obiettivo «di coinvolgere rappresentanti sia del-

---

*l'audizione svolta presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, entrambi in Forum di Quaderni costituzionali, 13 gennaio 2014; A. MORRONE, La riforma elettorale dopo la fine del porcellum, in Confronti costituzionali, 14 gennaio 2014; B. CARAVITA, La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014, in www.federalismi.it, 2/2014; R. DICKMANN, La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza, in www.federalismi.it, 2/2014; I. NICOTRA, Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in giurcost.org, gennaio 2014. L. SPADACINI, I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014, in Forum di Quaderni costituzionali, gennaio 2014; M. LUCIANI, La riforma elettorale nell'attuale contesto politico-istituzionale, in ASTRID Rassegna, 2/2014. E, M. OLIVETTI, Gli accordi politici del gennaio 2014 sulla nuova legge elettorale italiana, nel blog della Revista catalana de dret públic (<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>), 30 gennaio 2014.*

<sup>13</sup> In questa chiave, E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. Manzella, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 35 s.

# Osservatorio sulle fonti

la maggioranza che dell'opposizione nell'istruttoria per la Giunta e nella predisposizione dei testi», mentre nel caso di specie si è scelto di utilizzare un «metodo istruttorio ancora più allargato», proprio per favorire una larga condivisione.

Va, infine, ricordato che nella seduta della Giunta per il regolamento dell'8 gennaio scorso, l'on. Toninelli ha illustrato un "Possibile intervento di riforma regolamentare Movimento 5 Stelle", e ribadito le motivazioni – di merito e di metodo – per le quali il gruppo al quale appartiene non è favorevole all'articolato condiviso dagli altri componenti del gruppo di lavoro. Quello che, dal punto di vista del metodo, può essere utile ricordare è che, formalmente quella illustrata in Giunta dall'esponente del M5s (come del resto anche la proposta redatta dal gruppo di lavoro istituita in seno alla Giunta) non si è, almeno non ancora, tradotta in proposta di modifica regolamentare, ossia un Doc. II, nella terminologia degli atti parlamentari.

Il metodo, dunque, se da un lato lascia trasparire la ferma volontà da parte della presidenza di procedere a ritmi serrati per arrivare ad una ampia e condivisa riforma regolamentare; dall'altra, è forse anche "imposto" dalla "geometria variabile" che – come si è detto – caratterizza il Parlamento attuale, nel quale la maggioranza non ha un assetto del tutto stabile, ed è difficile stabilire con certezza quali gruppi via appartengano<sup>14</sup>.

#### *4. I contenuti della proposta: analisi e qualche spunto propositivo*

Se si passa all'esame dei contenuti, è bene ricordare fin da subito che nell'ambito della proposta di modifica regolamentare, illustrata dal gruppo di lavoro il 12 dicembre scorso, il tema dello "Statuto dell'opposizione" trova apposita menzione. Ma va subito aggiunto che, sotto tale "titolo" evocativo si trovano misure a garanzia delle minoranze. Detto altrimenti, sebbene la dizione utilizzata sia appunto quella di "statuto dell'opposizione" non è prevista l'individuazione e l'istituzionalizzazione dell'opposizione, né la sua differenziazione (anche in termini di funzioni e strumenti a questa assegnati) rispetto alle minoranze, al fine di renderla in grado di porsi come alternativa al governo in carica.

La proposta di modifica è, dunque, lontana dal disegnare uno "statuto dell'opposizione"<sup>15</sup>, che identifichi la "parte" di minoranza (l'opposizione, appunto) alla quale

---

<sup>14</sup> Se si guarda all'andamento dei lavori, emerge chiaramente come in Giunta si ripercuota la situazione politica contingente. Riprova ne è, ad esempio, il mutato atteggiamento dell'on. Vito (FI) che, se in una prima fase si è mostrato molto sollecito, nelle ultime riunioni della Giunta ha sollevato la richiesta di avere ulteriore tempo per la discussione, anche in virtù delle questioni legate alla modifica della legge elettorale. Mutato atteggiamento che è difficile non mettere in relazione con la fuoriuscita del gruppo del quale è componente dalla coalizione di maggioranza.

<sup>15</sup> Così era stato anche nell'ultima, in ordine cronologico, proposta organica e ampiamente condivisa di modifica regolamentare, presentata nella XVI legislatura al Senato, la c.d. bozza Quagliariello-Zanda, sulla quale, A. MANZELLA, *Regolamento parlamentare e Costituzione* e D. NOCILLA, *La proposta di riforma del regolamento del Senato*, Relazioni al seminario ASTRID, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, Roma, 15 marzo 2012, i cui testi sono disponibili sul sito [www.asrid.eu](http://www.asrid.eu), e G. SAVINI, *Primesime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del regolamento del*

# Osservatorio sulle fonti

attribuire (più) garanzie e poteri. Piuttosto, sotto tale dizione vengono prospettate alcune modifiche regolamentari (pur, invero, con la notazione che altre disposizioni riconducibili allo stesso tema sono contenute in altre parti dell'articolato), di fatto limitate ai soli ambiti richiamati nella seduta del 22 maggio 2013 dal Presidente: assicurare l'effettiva discussione degli argomenti indicati dalle opposizioni; garantire la possibilità per le minoranze di chiedere e ottenere in Commissione lo svolgimento di attività conoscitive e di controllo.

La parte più consistente della proposta – per quanto riguarda l'oggetto del presente contributo – ci sembra quella volta a garantire l'effettivo esame degli argomenti iscritti in calendario su richiesta dei gruppi di opposizione. Sul punto le proposte sembrano inserirsi nel solco tracciato dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica. Nella relazione prodotta da tale gruppo di lavoro si richiamava, infatti, la necessità di intervenire in questo senso, sia durante l'esame in «Commissione (disciplinando specificamente i limiti all'abbinamento dei progetti di legge in quota opposizione e alla possibilità di approvare emendamenti senza il consenso del gruppo di opposizione interessato), sia in Assemblea (intervenendo sulla possibilità di presentare questioni pregiudiziali di merito e sospensive riferite ai progetti di legge in quota opposizione, nonché disciplinando le questioni incidentali)»<sup>16</sup>.

Gli aspetti appena richiamati, ai quali si guarda con favore, sono tutti inseriti nella proposta da ultimo presentata. A questi, guardando in particolare all'ambito dell'istruttoria legislativa in Commissione, si potrebbe aggiungere una maggiore valorizzazione (anche su richiesta delle opposizioni) degli strumenti che rappresentano il corredo delle proposte di legge e che dovrebbero concorrere a garantire la qualità della legislazione e, prima ancora, la valutazione circa la necessità di intervenire in via legislativa: tra queste, l'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, previste, ma ancora poco valorizzate (e utilizzate).

Altre previsioni, sempre contenute nella proposta, sono poi rivolte ad una “porzione” di minoranza (non sempre la stessa, come si mette in evidenza di seguito).

Tra questi rientra, anzitutto, la possibilità che una minoranza (per il tramite di uno o più presidenti di gruppo, la cui consistenza numerica sia pari ad un terzo dei componenti della Camera) possa chiedere la convocazione della Giunta per il regolamento per l'esame di questioni di interpretazioni del regolamento. Tralasciando qui altri aspetti della previsione, che pure possono risultare problematici<sup>17</sup>, e mantenendo come punto di osservazione quello delle garanzie delle minoranze, ci si limita a osservare che, dal punto di vista delle procedure, sembra che l'esito della richiesta non sia “vincolato”, anzitutto nel senso che non è prevista la sospensione delle procedure sulle quali viene richiesto il chiarimento, e che comunque rimane al Presidente la decisione se mettere la

---

*Senato, in amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012; nonché, volendo, N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma ancora non sufficientemente organico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2012.

<sup>16</sup> La relazione finale del gruppo di lavoro è consultabile sul sito del Quirinale: [http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c\\_20mar2013/gruppi\\_lavoro/2013-04-12\\_relazione\\_finale.pdf](http://www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf).

<sup>17</sup> Sul punto, si veda il contributo di R. IBRIDO, in questo numero della *Rivista*.

# Osservatorio sulle fonti

questione al voto.

Va, comunque, detto che quello appena richiamato è un aspetto delicato e che è certamente da scongiurare l'eventualità di introdurre previsioni che potrebbero finire per rappresentare un ostacolo al buon funzionamento della Giunta. Per questo, ad avviso di chi scrive, un intervento a garanzia delle minoranze, in seno alla Giunta per il regolamento, potrebbe forse rivolgersi alla composizione dell'organo (attualmente composto in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi, circostanza che comporta decisioni, in definitiva, prese a maggioranza), nel senso di prevederne una composizione paritaria di membri appartenenti alla maggioranza e alle opposizioni.

Altri strumenti sono, poi, previsti nell'ambito della disciplina di sindacato ispettivo e delle funzioni di controllo, aspetti entrambi dei quali si tenta, condivisibilmente, un riordino ed una razionalizzazione<sup>18</sup>. Rientrano tra queste previsioni: l'attribuzione ad un quarto dei componenti della commissione della possibilità di chiedere che sia disposta una audizione; l'attribuzione ad un terzo dei componenti della commissione, appartenenti ai gruppi di opposizione, di richiedere l'attivazione di una indagine conoscitiva. E, ancora, l'intervento sul c.d. *premier question time*, disciplina che, come noto, non ha funzionato e che la proposta di modifica regolamentare prova a "rivitalizzare", introducendo quella che l'on. Gitti ha definito in Giunta una "sanzione politica" nei confronti del presidente del Consiglio che non partecipa alla seduta; ovvero, prevedendo che si svolga comunque, in diretta tv, il dibattito. Sul punto – pur avendo qualche perplessità sugli effetti "benefici" che tale sanzione potrà espletare – non si può tuttavia che rilevare la difficoltà di agire su un soggetto esterno al circuito parlamentare, quale è il Presidente del Consiglio.

Anche tra le previsioni che attengono all'organizzazione dei lavori vale la pena evidenziare alcuni aspetti rivolti a garantire i gruppi di minoranza. Si va, anzitutto, ad incidere sull'iscrizione in calendario dei disegni di legge su richiesta dei gruppi di opposizione, prevedendone l'iscrizione prioritaria (al di fuori del quinto di argomenti da trattare in calendario), laddove la trattazione non si sia conclusa, nel calendario precedente. Si prevede, inoltre, che, per l'esame dei disegni di legge di iniziativa del governo, nonché per quelli iscritti all'ordine del giorno su richiesta dei gruppi di opposizione, il tempo a questi ultimi riservato, durante l'esame, sia superiore rispetto a quello attribuito ai gruppi di maggioranza (nella misura dei due terzi del tempo complessivamente disponibile, purché la consistenza complessiva dei gruppi di opposizione sia pari ad almeno un quarto dei componenti della Camera). E, ancora, con riferimento ai tempi minimi di esame in Commissione, si prevede che il termine (di cui all'art. 81 reg. Cam.) indicato come necessario per avviare l'esame in aula dei progetti di legge esaminati dalle Commissioni in sede referente possa essere derogato qualora sulla anticipazione vi sia il consenso dei presidenti di gruppo, la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti la Camera.

Non si possono, poi, tralasciare alcune procedure e strumenti legati alla c.d. procedura d'urgenza, che, talvolta indirettamente, incidono sui gruppi di minoranza. La propo-

---

<sup>18</sup> Sul punto si rinvia al contributo di E. GRIGLIO, in questo numero della *Rivista*.

# Osservatorio sulle fonti

sta elimina la possibilità che la richiesta di “dichiarazione d’urgenza” di un progetto di legge possa essere avanzata anche da 10 deputati, mentre attribuisce tale facoltà a un presidente di gruppo (oltre che al governo), il quale può altresì richiedere che venga fissato il termine per la deliberazione finale. È, inoltre, previsto che qualora nell’ambito di un programma sia raggiunto il limite massimo di dichiarazioni d’urgenza (su richiesta del Governo o della maggioranza), nel programma successivo è assicurata in modo automatico la dichiarazione d’urgenza di almeno una proposta dell’opposizione. Ancora, si inibisce la possibilità di attivare la procedura d’urgenza per i progetti di legge per i quali la Costituzione o il regolamento stabiliscano termini specifici per la conclusione dell’esame (tra questi rientrano, senz’altro, i decreti-legge, la legge di stabilità, la legge di delegazione europea, oltre che naturalmente i disegni di legge costituzionale. Infine, anche nel caso in cui sia stata attivata la procedura d’urgenza (su richiesta della maggioranza o del governo), ai gruppi di opposizione è riservata durante la discussione una quota di tempo superiore rispetto a quella di cui può disporre la maggioranza (in tal caso, la proposta prevede che ai gruppi di opposizione vengano di regola garantiti i due terzi del tempo complessivo, purché la consistenza complessiva dei gruppi di opposizione sia pari ad almeno un quarto dei componenti della Camera).

Come si può evincere dalla rapida rassegna appena tracciata, si tratta dunque di procedure e strumenti “sparsi” tra le pieghe delle modifiche regolamentari, che in taluni casi possono contribuire a garantire i gruppi di minoranza, ma che certamente non sono “proiettati” verso un assetto di tipo bipolare.

In chiusura, siano consentite due ultime battute, la prima per segnalare una proposta che ci pare vada nel senso opposto, ossia per il tramite della quale il ruolo delle minoranze sembra, piuttosto, risultare indebolito; la seconda, in parte connessa alla prima, per accennare ad alcuni aspetti che – anche nell’incertezza della legge elettorale e dell’assetto maggioritario e bipolare o, viceversa, proporzionale e maggiormente frammentato che ne deriverà – ci paiono realizzabili e opportuni.

Il primo aspetto attiene alle modifiche che riguardano la composizione del Comitato per la legislazione, del quale si propone una composizione proporzionale alla consistenza dei gruppi e non più paritaria tra membri di maggioranza e di minoranza<sup>19</sup>. Sul punto, chi scrive è in disaccordo con la proposta, e ritiene viceversa – ed è questa la seconda questione che si accennava – che nell’ottica di guardare ad un rafforzamento delle garanzie per le minoranze, la composizione paritaria dovrebbe essere non soltanto mantenuta per il Comitato, ma estesa ad alcuni degli organi di “garanzia”, quali sono le Giunte per il regolamento, per le autorizzazioni e delle elezioni.

Come si diceva, anche a prescindere dalla direzione nella quale andranno gli interventi di modifica elettorale, le Giunte appena richiamate, proprio per le funzioni loro affidate, se composte in misura paritaria tra membri della maggioranza e membri delle minoranze, meglio potrebbero assolvere al ruolo di garanzia ad esse affidato. Questo vale, anzitutto, per la Giunta per le elezioni, che in un sistema di verifica delle elezioni affidato, in ultima istanza, alle stesse Camere, rischia di assumere decisioni a maggioran-

---

<sup>19</sup> Sul quale approfonditamente G. PICCIRILLI, in questo numero della *Rivista*.

# Osservatorio sulle fonti

za. Ecco, allora, che rendere più garantista il procedimento in Giunta<sup>20</sup>, almeno per evitare che pur in quadro normativo immutato la Giunta possa assumere decisioni di segno opposto rispetto ai precedenti (si pensi, per tutte, alle vicende sull'ineleggibilità sopravvenuta<sup>21</sup>) risulta quanto mai opportuno.

Vale la pena aggiungere peraltro che, oramai da tempo, è stata evidenziata in dottrina la necessità di intervenire – sempre nell'ottica di ampliare la sfera di garanzia delle minoranze – con alcune modifiche di rango costituzionale. Si tratta, naturalmente, di interventi che esulano dalle modifiche regolamentari qui in commento ma che, qualora il revisore costituzionale volesse tenerne conto, richiedono un adeguamento degli stessi regolamenti interni. Tra questi si pensa, anzitutto alla necessità di prevedere un sistema di verifica dei poteri “esterno”, affidato ad un giudice terzo; all'innalzamento della maggioranza necessaria per l'approvazione del regolamento interno delle Camere; all'attivazione da parte di una minoranza parlamentare della Corte costituzionale.

---

<sup>20</sup> Si vedano in proposito le proposte che erano state avanzate da E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., p. 39.

<sup>21</sup> Sulle quali si rinvia per tutti a G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'isonomia democratica e le resistenze del Parlamento sul cumulo dei mandati elettivi*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 395 s. E, volendo, a G. PERNICIARO, *Il (mancato) seguito delle decisioni giurisprudenziali in materia di cumulo dei mandati da parte degli organi parlamentari*, in *Dir. soc.*, 2012, p. 233 s.