

La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*

DAMIANO NOCILLA

Novembre 1988. Dopo una lunga gestazione, durata all'incirca un anno¹, un'ampia riforma del Regolamento del 1971 viene in discussione nell'Aula del Senato. Risulteranno modificati ben 46 articoli, dovendo comprendersi in questo numero l'introduzione di 7 nuovi articoli. Il clima non è certamente paragonabile a quello, di contestazione e di scontro, che si è respirato alla Camera un mese prima², allorché fu discussa la c.d. abolizione del voto segreto. E tuttavia motivi di contrapposizione tra le forze politiche sul merito delle questioni affrontate non sono mancati³. Rileggendo le cronache dell'epoca ci si accorge che la riforma dei regolamenti parlamentari appare uno dei tanti tasselli della dura battaglia craxiana nei confronti del PCI e, per alcuni versi, della stessa DC: ma questo è argomento che sarà compito degli storici analizzare⁴.

Pochi si sono accorti, in quel momento, che si era alla vigilia della caduta del Muro di Berlino, evento che a sua volta avrebbe preceduto di pochi anni il terremoto politico di Tangentopoli. Le forze politiche della c.d.

prima Repubblica si muovevano ancora nella logica di un sistema pluripartitico, che vedeva – come amava dire G. Spadolini – nella DC l'asse portante dell'intera vita politica italiana. L'azione di tutti gli altri partiti – grandi, medi e piccoli – si svolgeva in funzione di contrapposizione o di alleanza con la DC: non a caso gli analisti politici qualificheranno il sistema politico come "bipartitismo zoppo" o "democrazia bloccata".

Il testo, approvato il 28 novembre 1988 ed entrato in vigore il successivo 1^o dicembre, reca l'ultima, e forse sola, riforma organica del Regolamento del 1971⁵, la cui importanza fu sul momento poco percepita – salvo talune eccezioni – non solo dai mezzi di comunicazione di massa, tutti tesi ad informare l'opinione pubblica sui suoi aspetti politicamente più traumatici (la questione del voto segreto)⁶, ma anche dal pubblico degli specialisti, che poco si è soffermato sul

* Questo scritto è destinato agli Studi in onore di A.A. Cervati.

nuovo assetto complessivo del Regolamento del Senato (anche se tra gli studiosi del diritto parlamentare si trovano, però, eccezioni significative)⁷. Confesso che, pur avendo vissuto dall'interno l'intera vicenda, ho tentato a rendermi conto allora della sua portata e dei suoi effetti sui lavori del Senato e, quindi, sul complessivo sistema di governo.

Perché questa sottovalutazione del nuovo testo introdotto nel 1988?

Tenderei ad escludere che la ragione possa rinvenirsi nel fatto che la riforma, varata dal Senato, era una riforma, per così dire, condivisa e per ciò stesso (per il fatto, cioè, di aver ricercato l'accordo di tutti) annacquata, scarsamente incisiva, con gli occhi rivolti al passato. Non escludo che in questa o quella disposizione possa rinvenirsi qualcuno di questi difetti⁸, ma ho l'impressione che un giudizio di questo genere derivi da una valutazione affrettata di quel testo e da un'inesatta percezione delle condizioni politiche in cui la riforma è stata approvata.

Penso piuttosto che le ragioni di quella sottovalutazione vadano ricercate nel fatto che bene o male la riforma del 1988 si poneva in una linea di ideale continuità con il Regolamento del 1971, mantenendone inalterato l'impianto sistematico e fermo il principio ispiratore, per così dire, presidenzialista, che si contrapponeva all'ispirazione assemblearista del Regolamento della Camera⁹. Detto altrimenti, il Regolamento del Senato approvato sotto la presidenza di Fanfani nel 1971 fu disegnato secondo uno schema armonico, che non dovette essere ritoccato, e si caratterizzò immediatamente per fare del Presidente il centro propulsore ed ordinatore di tutto il lavoro dell'Assemblea. Vi si legge lo spirito di A. Fanfani, la capacità mediatrice di Gronchi, relatore, l'opera

intelligente di Ettore Terzi e di Carlo Chiamenti, che, come funzionari, svolsero il concreto lavoro di redazione.

Spadolini comprese immediatamente che non era il caso di distruggere quell'opera paziente e che si doveva piuttosto operare un perfezionamento ed un adattamento alle mutate esigenze politiche¹⁰, concentrandosi su una difficile opera di mediazione, che giunse a raccogliere apprezzabili frutti, anche se nell'immediato fu scarsamente compresa¹¹.

Il nuovo testo, pertanto, mantiene piena fiducia nel Presidente dell'Assemblea – posto, per così dire, al di sopra delle parti¹² – e gli attribuisce funzioni ora propulsive, ora di controllo, ora di mediazione, ora di garanzia di tutte le forze politiche: il tutto nell'interesse di assicurare una piena funzionalità del Senato e dei suoi organi. È un impianto, questo, che, pur congeniale al pluripartitismo che ha caratterizzato il panorama politico italiano tra il 1971 ed il 1994, può reggere (ed in fondo per quindici anni ha retto) anche in presenza di un sistema più marcatamente maggioritario¹³, nel quale al Presidente d'Assemblea incombe l'onere di rendere possibile l'attuazione del programma politico della maggioranza governativa e di consentire¹⁴, nello stesso tempo, il libero dispiegarsi della funzione di critica e controllo dell'opposizione. Poco importa, poi, se il Presidente appartenga alle file dell'una o dell'altra: quello che conta è come egli interpreta la propria funzione.

Dire che la posizione del Presidente del Senato, delineata dal Regolamento del 1971 e confermata dalle modifiche del 1988, era legata al fatto della distribuzione delle presidenze delle due Camere tra maggioranza ed opposizione, costituisce un'interpretazione tutta italiana di una funzione, per deli-

neare la quale sarebbe opportuno si guardasse anche alle esperienze di altri paesi di consolidata democrazia¹⁵.

Con ciò non si vuole negare che il Presidente di Assemblea sia anch'egli "un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che... nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sugli altri"¹⁶. Si vuole solo dire che egli deve applicare il Regolamento con l'atteggiamento del giudice, che applica la legge nel processo, pensoso dell'armonia del complessivo sistema normativo, che regola la vita interna dell'intera Assemblea, e rispettoso delle ragioni che muovono le parti in conflitto.

Anzi, estremizzando per così dire il ragionamento, si potrebbe sostenere che l'assemblea parlamentare di un sistema maggioritario può cessare di essere luogo di scontro (fisico?!?) fra le fazioni, per divenire, invece, luogo del confronto e del dialogo costruttivo, solo se affidata alla sapiente e ferma guida di un Presidente, che interpreti le proprie funzioni in modo tale da riscuotere la fiducia di tutte le parti politiche¹⁷.

Che questa sia stata sinora l'interpretazione data dalle forze politiche delle funzioni presidenziali lo lascio a voi giudicare. Ricordo solo gli eventi. 1994: il centrodestra impone due propri esponenti alla presidenza delle due Camere (al Senato Scognamiglio, che passa per un solo voto contro la candidatura del senatore a vita Spadolini; alla Camera Pivetti)¹⁸. 1996: il centrosinistra offre al centrodestra la presidenza del Senato, riservandosi di esprimere soltanto il gradimento sul candidato, ed il centrodestra

propone il capogruppo di Forza Italia al Senato, rifiutando di accogliere la proposta di una rielezione di Scognamiglio, sicché il centrosinistra, ritenendo il candidato proposto troppo caratterizzato, ripiega in direzione di un proprio esponente. 2001: il centrodestra si riprende ambedue le presidenze delle Camere ed infine nel 2006 il centrosinistra consolida la convenzione per cui i Presidenti dei due rami del Parlamento debbano essere esponenti della maggioranza che ha vinto le elezioni.

Ma la riforma del 1988 si è posta sotto il segno della continuità per altri due profili. Innanzitutto alcune delle nuove disposizioni introdotte apparivano una sorta di legittimazione di prassi precedentemente instauratesi o la soluzione di problemi interpretativi, che il testo del 1971 aveva lasciati aperti. Si pensi alla norma dell'art. 78 sull'applicazione della ghigliottina agli emendamenti ai decreti-legge, che aveva avuto già un'applicazione puntuale nella X legislatura¹⁹.

In secondo luogo, le nuove proposizioni introdotte mantengono, nella buona sostanza, una formulazione elastica, che lascia ampi spazi di adattamento all'interpretazione e soprattutto alla successiva prassi applicativa, in modo da agevolarne l'adattamento alle esigenze che di volta in volta possono manifestarsi — ora di tutela dell'attuazione del programma della maggioranza e del Governo, ora di garanzia degli spazi di critica e presentazione di proposte alternative dell'opposizione —, evitandosi quella sorta di frammentazione della normazione in tante ipotesi e sottoipotesi, che finisce poi per lasciare ampi margini al determinarsi di situazioni parlamentari interstiziali e d'*impasse*, visto che la realtà è sempre più fantasiosa della capacità di qualsiasi legislatore di prefigu-

rare le diverse fattispecie concrete.

Continuità, quindi, della riforma del 1988 rispetto all'impostazione del 1971, con conseguente difficoltà di coglierne ad una prima lettura l'importanza e gli elementi di novità. E tuttavia, pur in questo ideale *continuum*, una valutazione un po' più approfondita ci consente di affermare che la riforma del 1988 constitui un'importante tappa nello svolgimento del diritto parlamentare italiano e, quindi, della sua stessa forma di governo. Essa per alcuni versi anticipò i, e per altri si adattò facilmente ai cambiamenti conseguiti agli eventi degli anni tra il 1989 ed il 1994²⁰. Si tratta, perciò, di analizzare le modifiche introdotte, cercando di cogliere gli sviluppi, cui esse hanno dato luogo, e le ulteriori potenzialità, che esse recano più o meno nascoste.

L'argomento che più ha colpito l'opinione pubblica è stata la riforma delle modalità di votazione, con conseguente riduzione delle ipotesi, in cui sarebbe stato possibile votare a scrutinio segreto. La strada per il raggiungimento di un accordo e per la realizzazione di questa riforma era già stata spianata dalla modificazione dell'art. 49 del Regolamento della Camera dei deputati approvata il 13 ottobre 1988, il cui testo differisce, però, da quello del nuovo art. 113 Reg. Senato²¹.

Ambedue eliminano in linea di massima lo scrutinio segreto dai metodi di votazione ammessi, salve alcune limitate ipotesi, che si configurano come eccezioni al principio generale. Tali eccezioni sono le medesime per ambedue i regolamenti (le materie di cui agli artt. 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Cost., nonché quelle di cui agli artt. 29, 30, 31, 1° comma, 32, 2° comma, e le modifiche del Regolamento), ma al Senato è inclusa anche la materia di cui al primo comma dell'art. 31

(provvidenze in favore della famiglia), mentre la Camera, che esclude tale materia dalle eccezioni, consente la votazione a scrutinio segreto sull'istituzione delle Commissioni d'inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali. Conseguentemente anche il principio generale, per il quale lo scrutinio segreto aveva prevalenza sugli altri modi di votazione²², perde ogni ragione d'essere e riacquista efficacia solo nelle ipotesi eccezionali in cui è ancora ammissibile la votazione segreta. Resta ferma l'obbligatorietà dello scrutinio segreto nelle votazioni riguardanti persone e nelle elezioni mediante schede; ed alla Camera nelle votazioni finali sui disegni inerenti le materie costituenti eccezione.

In ambedue i regolamenti è fatto esplicito divieto di votare a scrutinio segreto la legge finanziaria, i bilanci ed i consuntivi, le leggi in materia finanziaria e contributiva, singole disposizioni ed emendamenti che abbiano effetti sul bilancio dello Stato. La formulazione della relativa disposizione nel Regolamento della Camera diverge rispetto a quella del Senato: tuttavia la *ratio* e la sostanza sono identiche, così come identica è la soluzione al problema dei disegni di legge che rechino disposizioni, che investono più materie, essendo affidata al Presidente la decisione sui casi dubbi e l'applicazione del criterio di prevalenza²³.

La prassi successiva ha visto un'interpretazione abbastanza rigorosa delle fattispecie, in cui è stata consentita la votazione a scrutinio segreto. Essa è stata ammessa su ogni disposizione contenente sanzioni penali, sulle mozioni in tema di emittenze radiotelevisive, nei limiti in cui se ne possa sostenere l'attinenza alla libertà di manifestazione del pensiero (dove l'esclusione, ad. es.,

delle norme sui tetti pubblicitari e sugli spot pubblicitari), sulle mozioni in tema di abolizione della pena di morte. Nel complesso si può osservare, peraltro, come la prassi dimostri una scarsa propensione del Senato, in confronto con la Camera, a ricorrere allo scrutinio segreto, sicché in questo ramo del Parlamento vi sono state meno occasioni per pronunce presidenziali²⁴.

Due brevi considerazioni sul voto segreto. Innanzi tutto appare poco significativa la connessione tra questa forma di votazione e un'ipotetica *conventio ad consociandum*, sicché il nuovo articolo 113 andrebbe interpretato come un decisivo passo in direzione del sistema maggioritario²⁵. Il caso di passaggio nascosto di voti dalle opposizioni alla maggioranza appare piuttosto raro: l'esperienza mostra piuttosto come esso sia stato uno strumento usato nelle c.d. "congiure di palazzo", in cui una componente della maggioranza ha voluto manifestare, senza venire allo scoperto, il proprio dissenso dal Governo in carica. La verità è che la votazione a scrutinio segreto è, in sé e per sé, un mezzo che può essere utilizzato agli scopi più vari, nobili e meno nobili: al fine di *se cacher pour servir l'intérêt général*²⁶, per tendere agguati al governo, per compiacere interessi di categoria o di potentati economici, per sostenere in modo non manifesto questa o quella politica della maggioranza etc. La riduzione delle possibilità di ricorso al voto segreto renderà più difficile il perseguimento di uno di quei fini, ma non per questo diminuirà nei singoli parlamentari l'intento, più o meno fermo, di perseguire lo scopo che concretamente si propongono e di ricorrere all'uso del mezzo da loro ritenuto più opportuno o idoneo²⁷.

In secondo luogo, a quasi vent'anni da quella riforma, dobbiamo riconoscere come



Aula del Senato.

sia stato buon profeta L. Elia²⁸, allorché auspicava che una futura riforma dei modi di votazione puntasse ad ottenere una precisa separazione tra materie strettamente legate al programma di governo e materie in cui si dovesse garantire al parlamentare libertà di coscienza, ed indicava due possibilità per il perseguimento di questo fine: una vera democrazia interna ai partiti e il "ridimensionamento" del voto segreto. La prima possibilità non è stata sperimentata, anche se se ne percepisce sempre di più l'urgenza²⁹. La riforma del 1988 ha battuto, invece, la seconda strada e — almeno per ciò che riguarda la successiva prassi del Senato — il voto segreto è stato richiesto più per sollecitare un voto di coscienza dei parlamentari, che per determinare spaccature in questo o quello schieramento (si pensi al caso della legge sulla fecondazione assistita)³⁰.

Restando alla disciplina dei modi di votazione ed agli istituti intesi ad accentuare il controllo del Governo sulla propria maggio-

ranza, una particolare menzione meritano per un verso, il complesso delle disposizioni dirette a garantire un certo rigore finanziario nell'esercizio dell'attività legislativa: l'art. 40, l'art. 41, u.c., l'art. 76 bis (che fa obbligo al Governo di corredare i propri disegni di legge e le proprie proposte emendative con una relazione tecnica e facoltizza la Commissione bilancio a chiedere la relazione tecnica anche per emendamenti e disegni di legge di origine parlamentare), l'art. 102 bis, con il quale si stabilisce che emendamenti, articoli o disegni di legge, che importano nuove e maggiori spese e sui quali la Commissione bilancio avesse espresso parere contrario per mancanza di copertura finanziaria, devono essere sottoposti a votazione nominale con scrutinio simultaneo, tutte queste disposizioni – si diceva – sono mosse dall'intento di mettere un freno all'incremento della spesa pubblica e far venire allo scoperto le azioni lobbistiche³¹.

Ma nel modo di svolgersi della tattica parlamentare alcune di quelle disposizioni, come, ad es., l'art. 102 bis, erano diventate uno strumento per provocare la verifica del numero legale senza l'appoggio del prescritto numero dei senatori. Era ciò che Elia, correlatore sulle modifiche di regolamento, aveva paventato opponendosi ad un emendamento Spadaccia estensivo delle ipotesi di obbligatorie votazioni nominali con scrutinio simultaneo³². Questo inconveniente ha reso necessaria la revisione dello stesso art. 102 bis del 24 febbraio 1999, il cui testo è quello attualmente vigente: non più automatica votazione nominale con scrutinio simultaneo per emendamenti, articoli o disegni di legge "scoperti", ma la improcedibilità, a meno che 15 senatori non ne chiedano la votazione, che si effettuerà con scrutinio nominale simultaneo.

Quanto, per altro verso, all'introduzione del terzo comma dell'art. 120, che sottopone a votazione nominale con scrutinio simultaneo l'approvazione finale dei disegni di legge in materia elettorale (ma questa materia viene nella prassi ritenuta sussistente solo quando si tratta di introdurre modificazioni "a regime" nella legislazione elettorale e non quando si possa ravvisare nel progetto di legge una natura, per così dire, provvedimentale)³³, a prevalente contenuto di delegazione legislativa (le mere proroghe delle deleghe sono escluse)³⁴, di conversione di decreti-legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico³⁵, ed ancora i disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, occorre svolgere un duplice ordine di considerazioni.

La previsione di ipotesi nelle quali si debba far luogo obbligatoriamente a forme di votazioni implicanti l'accertamento del numero di coloro, che partecipano alla votazione, e quindi della sussistenza del numero legale potrebbe apparire a prima vista ingiustificata e derogatoria del principio generale di presunzione di sussistenza del numero legale stesso³⁶. Tuttavia quella disposizione trova una duplice giustificazione. Essa si collega, infatti, all'art. 1, 2° c., che impone ai Senatori il dovere di partecipare alle sedute, ed all'art. 62, che, nella nuova formulazione, facoltizza i Senatori a non partecipare alle sedute solo "dopo" aver chiesto congedo al Presidente³⁷. Da queste norme si potrebbe trarre spunto per introdurre sanzioni per i parlamentari assenteisti³⁸. Inoltre la riforma ha introdotto una nuova disciplina della verifica del numero legale: aumento del numero dei richiedenti, contenimento dei congedi, più elastica disciplina della riconvocazione³⁹.

Inoltre va considerato che i disegni di legge o le proposte, nelle quali la votazione con scrutinio nominale simultaneo è obbligatoria, sono per lo più strettamente collegati all'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, onde appare logico che vi sia un'assunzione chiara di responsabilità da parte di ogni singolo parlamentare nel momento stesso in cui è chiamato ad approvarli o no. La prassi applicativa conferma una certa prudenza, essendosi esclusa la ricorrenza della fattispecie nel caso della legge comunitaria (poiché, quest'ultima, contiene anche l'automatico recepimento di direttive ed autorizzazioni a provvedere con regolamenti)⁴⁰ o nel caso della conversione del decreto-legge sull'impiego delle forze armate in Sicilia (malgrado la contiguità con la materia dell'ordine pubblico)⁴¹.

Le disposizioni, cui si è da ultimo accennato, introducono ad un'altra parte notevolmente importante della riforma del 1988: la questione della sessione di bilancio⁴².

Come è noto la necessità di riformare le norme del Capo XV del Regolamento nacque dal fatto che occorreva adattare la vecchia normativa alla l. 23 agosto 1988, n. 362, modificativa della l. 5 agosto 1978, n. 468⁴³.

Le nuove norme del Regolamento hanno introdotto, innanzi tutto, il documento di programmazione economico-finanziaria, la cui discussione deve essere organizzata e contingentata, per esaurirsi entro trenta giorni dal deferimento del documento alla 5^a Commissione permanente⁴⁴. Da notare che l'approvazione del documento deve avvenire attraverso la votazione della risoluzione accettata dal Governo con precedenza sulle altre⁴⁵.

Già quest'ultima disposizione dà la misura della particolare posizione fatta al Governo nel corso della discussione della manovra

finanziaria, posizione cui si collega, in qualche modo dialetticamente, la 5^a Commissione permanente, alla quale sono attribuiti particolari poteri in ordine all'acquisizione delle informazioni che ritenesse necessario ricevere. In altri termini, Governo e 5^a Commissione permanente sono i soggetti, intorno ai quali ruota l'intera discussione e dai quali dipenderà in larga misura il contenuto dell'intera manovra⁴⁶.

Quali i punti, a mio avviso, qualificanti delle modifiche?

Innanzitutto l'introduzione di un potere presidenziale di accertamento in ordine al contenuto della legge finanziaria — se essa rechi, cioè, disposizioni estranee al suo oggetto o volte a modificare norme in materia di contabilità generale dello Stato o contrastanti con le regole di copertura vigenti — e di conseguente riconduzione del disegno di legge al contenuto proprio della finanziaria con lo stralcio delle suddette disposizioni⁴⁷. Un potere, questo del Presidente, che la Giunta per il Regolamento ha chiarito (27 novembre 1990) essere un potere autonomo (e quindi non vincolato) dallo svolgersi dell'attività consultiva della 5^a Commissione e del Governo e che la prassi ha confermato come inappellabile e definitivo⁴⁸. A tale potere si connette il potere di dichiarare inammissibili emendamenti di origine parlamentare o governativa aventi contenuto analogo alle disposizioni stralciate⁴⁹.

Un'ulteriore novità introdotta dalla riforma del 1988 è costituita dall'inversione dell'ordine di votazione sugli articoli della legge finanziaria, nel senso che su tutti hanno la precedenza le disposizioni, che recano il livello massimo del ricorso al mercato finanziario o del saldo netto da finanziare. L'introduzione di questo principio eccezionale costringe a formulare tutti gli emendamen-

ti alla finanziaria come emendamenti, per così dire, compensativi, limitando così il potere emendativo dei singoli parlamentari e rafforzando la posizione del Governo nella relativa discussione⁵⁰.

Infine la previsione e l'esplicita disciplina dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, così come precedentemente indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, disegni di legge cui si applicano le stesse disposizioni previste per la legge finanziaria sull'organizzazione secondo tempi certi della discussione, sui poteri presidenziali di stralcio del contenuto⁵¹, sull'inammissibilità di questioni pregiudiziali, sull'inammissibilità degli emendamenti non compensativi⁵². Tuttavia non si può tranquillamente affermare che la disposizione dell'art. 126 bis, introdotta dalla riforma, abbia avuto un rendimento eccellente, nel senso di assicurare ai disegni di legge collegati (ed in specie a quelli di natura ordinamentale) tempi certi e speditezza di esame pari a quelli, che invece sono stati garantiti per la legge finanziaria e per il bilancio. Infatti, mentre per la legge finanziaria e per il bilancio si è riusciti a realizzare l'approvazione entro un tempo certo, superando, anche attraverso il poco commendevole sistema dei maxiemendamenti, ogni tentativo di ritardarne ostruzionisticamente il varo definitivo, un effetto simile non è stato ancora possibile raggiungere per i disegni di legge collegati, discutendoli ed approvandoli, come sarebbe logico, prima della legge finanziaria, in modo da scontarne gli effetti all'interno di quest'ultima.

Ciò ha finito per incoraggiare le diverse pubbliche amministrazioni ad approfittare, per così dire, "dell'ultimo treno che passa" ed a riempire, con una scusa o con l'altra, la finanziaria di tutte le norme, che esse riten-

gono urgente far passare. In questo contesto la finanziaria ha finito per diventare un disegno di legge *monstre*, in cui si può trovare tutto ed il contrario di tutto ed in cui si perde il senso dell'unitarietà della manovra economica⁵³.

Se, quindi, il fine della riforma della sessione di bilancio era quello di assicurare al Governo specifiche prerogative in Parlamento, in modo da ottenere che l'attività legislativa si svolgesse in perfetta consonanza con il suo indirizzo politico per il settore economico-finanziario e da impedire l'espansione incontrollata della spesa pubblica, si può con una certa approssimazione affermare che la riforma del 1988 ha raggiunto lo scopo solo per la parte relativa alla sessione di bilancio e non per quella riguardante i disegni di legge collegati, la cui funzione doveva essere quella di raccogliere tutta la normativa in diretta relazione con il raggiungimento degli effetti economici presupposti dalla finanziaria. Tali disegni di legge collegati hanno seguito, nel bene e nel male, un esito simile a quello di ogni altro progetto inserito nella programmazione ordinaria dei lavori, senza che venisse colto lo specifico *status* che ad essi la riforma del 1988 intendeva attribuire.

Ma la storia non si fa con i "se"⁵⁴.

La verità è che – malgrado in Senato il rendimento della programmazione dei lavori sia stato molto migliore rispetto alla Camera e possa dirsi parzialmente raggiunto l'obiettivo del "superamento del metodo unanimistico-consensuale nella fissazione dell'agenda dei lavori parlamentari, per avvicinarsi il più possibile alle deliberazioni maggioritarie"⁵⁵ – in tema di programmazione la riforma del 1988 si muove sulla scia della disciplina introdotta a suo tempo con il Regolamento del 1971. Se si confronta il capo

VII, nella formulazione di quest'ultimo Regolamento, con il corrispondente capo nel testo revisionato nel 1988, ci si accorge che le modifiche attengono a vari aspetti, anche se mantengono in piedi i tre pilastri della programmazione, e cioè il programma, il calendario e l'ordine del giorno. Vengono disciplinati *ex novo*: la scansione dei tempi riservati all'Assemblea, all'attività delle Commissioni ed all'attività dei Gruppi e dei singoli senatori; lo spazio da dedicare in Assemblea alle proposte dei Gruppi e dei singoli Senatori; le formalità di approvazione e discussione del programma dei lavori e la vincolatività dello schema dei lavori predisposto dal Presidente; l'introduzione esplicita del principio per cui di norma il calendario dei lavori stabilisce anche la data in cui gli argomenti iscritti debbono essere posti in votazione; l'abbreviazione dei tempi di durata degli interventi (art. 89), che in ogni caso devono essere armonizzati con le scadenze previste dal calendario dei lavori (art. 84).

Dall'osservazione della prassi successiva può notarsi come abbia scarsamente funzionato, spesso a ragione delle urgenze invocate dal Governo, il raccordo tra programmazione in Commissione e programmazione in Aula (salvo il divieto per le Commissioni di tener seduta durante i lavori dell'Assemblea, che invero è stato osservato con un certo qual rigore)⁵⁶, così come è stato difficile assicurare spazio adeguato per i lavori delle Commissioni permanenti e bicamerali, dei Gruppi e dei singoli Senatori ed ancor più per far discutere in Aula proposte dei Gruppi e dei singoli Senatori⁵⁷. Invece le disposizioni sull'organizzazione dei lavori e sul contingentamento dei tempi hanno avuto una frequentissima attuazione nella prassi e non hanno dato luogo a soverchie discussioni.

È da notare come la riforma del 1988 – a differenza di quanto tuttora dispone il regolamento della Camera – preveda che l'organizzazione della discussione e soprattutto la votazione entro un certo termine prefissato, con conseguente decadenza di tutti gli emendamenti residui, si applichino anche ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge⁵⁸, per i quali il nuovo art. 78 del Regolamento ha semplificato la procedura di valutazione della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e dei requisiti richiesti dalla legge n. 400 del 1988⁵⁹. Mentre in precedenza al voto della 1^a Commissione sulla sussistenza dei presupposti seguiva necessariamente il passaggio in Assemblea, oggi l'Assemblea viene investita solo in caso di espressione di un parere contrario o, in caso di parere favorevole all'esistenza dei presupposti, su richiesta di un decimo dei componenti del Senato.

Con la riforma del 1988 comincia ad essere affermato esplicitamente nella giurisprudenza parlamentare il principio, implicitamente ricavabile dal complesso delle norme sulla programmazione, della prevalenza del calendario dei lavori su tutti i termini dilatori previsti dal Regolamento, nel senso appunto che i diversi organi del Senato (Commissioni, Gruppi, singoli Senatori etc.) dovranno regolare i tempi del proprio agire sull'"ora legale" stabilita dal calendario dei lavori e dalle modifiche ad esso via via apportate dalla Conferenza dei Capigruppo. L'"ora solare" delle disposizioni, che regolano atti o sub-procedimenti, non conta più, salvo che il distacco tra "ora legale" ed "ora solare" sia tale da rendere totalmente irrazionale il calendario fissato⁶⁰.

Ma il calendario è approvato dalla maggioranza, che incontra sulla propria strada soltanto il potere regolatore del Presidente e

la sua autorevolezza. Di qui il frequente appello alla Presidenza perché faccia "rispettare le norme": ma far rispettare le norme, in questo caso, significa solo "evitare scelte assolutamente prevaricanti della maggioranza"⁶¹.

A questo punto diviene decisiva la sensibilità politica del Presidente, la sua autorevolezza verso le parti contendenti, la sua capacità di mediazione. Ecco perché le critiche di carattere giuridico avanzate alla rapida calendarizzazione della c.d. legge Cerami sono apparse ed appaiono non pienamente giustificate. La prevalenza della calendarizzazione della proposta di legge sulla norma relativa ai due mesi concessi alla Commissione per riferire all'Assemblea è un principio ormai acquisito, purché la calendarizzazione stessa non renda il passaggio in Commissione stessa una pura *factio*⁶².

Un punto sembra opportuno sottolineare ed è che nella prassi applicativa, malgrado il Regolamento del Senato attribuisca formalmente la responsabilità della calendarizzazione alla volontà espressa o tacita dell'Assemblea (e quindi della sua maggioranza), è venuto delineandosi un determinante ruolo mediatore del Presidente, come soggetto che costruisce la base per la discussione del programma e del calendario in Conferenza dei Capigruppo, formula lo schema dei lavori in caso di disaccordo sul programma bimestrale, predispone una proposta di contingentamento dei tempi, propone modifiche al Calendario mensile dei lavori, armonizza gli interventi con i tempi e gli impegni del calendario dei lavori (art. 84), opera un opportuno bilanciamento tra esigenze del Governo e della maggioranza di attuare il proprio indirizzo di politica legislativa e diritto di tribuna dell'opposizione⁶³.

Le disposizioni della riforma del 1988

hanno dato avvio ad un processo che ha assicurato al Governo in Senato un adeguato spazio per la realizzazione del proprio indirizzo politico, offrendo alla maggioranza la possibilità di determinare la programmazione dei lavori e, soprattutto, di scadenare con sufficiente precisione i tempi da dedicare all'attività legislativa, attraverso la fissazione della data in cui i singoli provvedimenti calendarizzati debbono essere votati, sicché i tentativi dell'opposizione di ritardare, attraverso il ricorso a forme più o meno striscianti di ostruzionismo, la deliberazione sulle proposte governative hanno avuto sempre minore possibilità di dispiegarsi. La negoziazione, fatta di reciproche concessioni tra maggioranza e opposizione sul contenuto dei singoli progetti di legge in discussione, ha avuto minori spazi di manovra.

Certo è che gli esiti della riforma delle regole proprie della programmazione dei lavori al Senato si inseriscono in una tradizione di miglior rendimento di questo istituto in questo ramo del Parlamento rispetto a quanto avvenuto alla Camera⁶⁴. Dire, come qualcuno ha voluto fare⁶⁵, che "al Senato, anche a causa del minor numero dei componenti e del carattere relativamente più selettivo del sistema elettorale (la formula del divisore, metodo di Hondt...) i problemi sono minori" in ordine alla programmazione, equivale a spiegare il fenomeno della diversa efficacia della programmazione dei lavori con il fatto che alla *buvette* di Montecitorio si serve un caffè più forte di quello servito alla *buvette* di Palazzo Madama.

Già la riforma del 1988 lasciava intravedere che l'unico strumento ostruzionistico in mano all'opposizione sarebbe stato esclusivamente l'abnorme uso da parte degli ostruzionisti della facoltà di presentare emendamenti ed ordini del giorno. Ma

anche su questo tipo di manovra sarebbe calata, da un canto, la mannaia della tecnica antiostuzionistica della maggioranza e del Governo, che avrebbero fatto ricorso ai c.d. maxiemendamenti ed alla posizione della questione di fiducia c.d. tecnica, e d'altro canto, il potere dissuasivo del Presidente, che poteva garantire i diritti della maggioranza attraverso un uso più incisivo dell'istituto del "canguro" o attraverso l'applicazione della "ghigliottina" agli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Si tratta di istituti, che erano già potenzialmente previsti nel Regolamento del 1971 (art. 102, comma 4, e art. 78, 5° comma)⁶⁶, ma che hanno trovato pieno sviluppo solo dopo il 1988.

Se quindi le prerogative del Governo in Parlamento trovano nelle norme del 1988 un fondamento abbastanza preciso e nella successiva prassi attuativa uno sviluppo in qualche modo soddisfacente, ciò che, invece, non riesce a delinearsi è il ruolo dell'opposizione. In altre parole, quella corrispondenza tra il ruolo del Governo (e della maggioranza) e lo status dell'opposizione, cui aspirano i sostenitori delle democrazie maggioritarie, non riesce a realizzarsi nella prassi successiva al 1988, non tanto per difetto della normativa della riforma spadoliniana, quanto piuttosto per incapacità delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di coglierne le potenzialità⁶⁷.

Ciò è dovuto a tre ordini di fattori: a) una certa qual vischiosità dei comportamenti parlamentari, ancora legati all'idea della necessaria negoziazione sui contenuti dei disegni di legge in discussione; b) le divisioni interne all'opposizione ed alla maggioranza, sicché dietro le coalizioni bipolari si è mantenuta la struttura pluripartitica del sistema. Ne è derivato che le norme, che



Palazzo Madama, sede del Senato della Repubblica, in un'incisione del 1699.

hanno ottenuto una più puntuale attuazione, sono state quelle, alla realizzazione delle quali era interessato un soggetto propulsore unico ed unitario nella sua struttura: il Governo. Mentre, dove si doveva far affidamento sulla coesione ed omogeneità delle alleanze politiche, il pieno sviluppo degli istituti regolamentari fu molto più difficile; c) quella che potrebbe dirsi l'"avidità" della maggioranza, che non ha inteso lasciare spazi adeguati all'esercizio del c.d. "diritto di tribuna" dell'opposizione, avidità cui si è associata, per un verso, la timidezza dell'opposizione, che si è indirizzata più ad impedire che a criticare, controllare, introdurre nuove tematiche nell'agenda politica, e, per altro verso, una scarsa incisività nell'uso dei poteri presidenziali a favore dell'opposizione, anche perché in più di un'occasione i Presidenti si sono lasciati travolgere dagli eventi⁶⁸.

La conseguenza è stata che tutte quelle norme, che avrebbero legittimato la calendarizzazione e la discussione dei disegni di legge dell'opposizione, hanno avuto – come si è già accennato – un'attuazione assolutamente insufficiente e dal punto di vista

quantitativo e dal punto di vista qualitativo. Si può anzi sostenere che il modo qualitativamente insoddisfacente, con il quale sono stati discussi i disegni di legge dell'opposizione, si è riflesso sullo scarso interesse, che quest'ultima ha in definitiva mostrato, a che venisse data applicazione puntuale degli artt. 29, comma 2, 53, 3° comma, 55, 7° comma, 79 e 80. Infatti, allorché l'argomento oggetto di un disegno di legge o di una mozione di un Gruppo di opposizione era, anche agli occhi della maggioranza, meritevole di discussione, si ricorreva all'*escamotage* di abbinarlo con disegni di legge o mozioni di esponenti della maggioranza o all'applicazione dell'art. 51 in attesa di una proposta del Governo⁶⁹, e ciò al fine di attenuare presso l'opinione pubblica i meriti degli avversari; oppure si procedeva ad una stanca e formale discussione in Assemblea, nella quale la maggioranza, talora senza addurre argomenti, approfittava di ogni occasione procedurale (anche di tipo preliminare) per liberarsi dell'onere della presenza in Aula della questione⁷⁰.

Non migliore sorte hanno avuto, talora per colpa della stessa opposizione, le norme intese a potenziarne le funzioni ispettive e di controllo. Ciò è avvenuto per le c.d. interpellanze di Gruppo (art. 156 bis), per le interrogazioni a risposta immediata (art. 151 bis), per le interrogazioni orali con carattere d'urgenza (art. 151) e per le mozioni, di cui all'art. 157, 3° comma. Va tenuto conto, a proposito del sindacato ispettivo, che un vero e proprio statuto dell'opposizione mal si concilia con il mantenimento del tradizionale principio di cui al 3° comma dell'art. 148, che dà facoltà al Governo di non rispondere alle interrogazioni.

Analogamente poca incisività hanno mostrato nella prassi successiva i nuovi isti-

tuti previsti dal secondo comma dell'art. 162, cioè l'obbligo di discussione delle proposte d'inchiesta parlamentare sottoscritte da un decimo dei componenti del Senato, e dall'art. 48 bis, disciplinante le richieste di procedure informative (indagini conoscitive, udienze legislative etc.) introdotte da un terzo dei componenti di una Commissione permanente⁷¹.

Un altro settore organico di riforme toccato nel 1988 è stato quello del collegamento tra Senato ed istituzioni europee. Fu soprattutto per impulso di Giovanni Malagodi, allora Presidente della Giunta per gli Affari delle Comunità europee, che l'argomento fu affrontato con decisione e si procedette alla revisione degli artt. 23, 34, 3° comma, 142, 143 e 144 del Regolamento, con l'attribuzione alla Giunta di una competenza generale sulle materie connesse ad attività ed affari comunitari e con la sua equiparazione alle Commissioni permanenti, senza che ciò potesse significare tuttavia che la Giunta fosse abilitata ad esaminare disegni di legge in sede referente, deliberante o redigente, essendo la sua competenza legislativa solo consultiva⁷².

Tuttavia in ordine all'attività legislativa ed al controllo delle politiche seguite dal Governo in sede comunitaria si registra una particolare estensione dei suoi poteri, che giungono al punto di poter formulare osservazioni e proposte sugli atti di attuazione dei trattati e delle norme comunitarie, di poter votare risoluzioni, di dover obbligatoriamente esaminare una serie di atti e di relazioni relative alla politica comunitaria, di poter fare oggetto di autonomo esame la relazione, che accompagna il disegno di legge comunitaria⁷³.

C'è un tentativo, nelle nuove norme, di inserire nel modo più efficace il Senato nei

processi comunitari e di assicurare alla Giunta la possibilità di avere a disposizione il quadro d'insieme dell'adattamento del nostro ordinamento a quello comunitario. Si voleva in altri termini colmare due *deficit*: il *deficit* democratico delle istituzioni europee, puntando su più fitte ed intense relazioni di queste ultime con le Assemblee rappresentative nazionali (nel nostro caso il Senato), e lo specifico ritardo del nostro Paese nel recepimento delle direttive comunitarie. Le norme del Regolamento del 1988, in certo qual senso, guardano al futuro e sono state varate nella precisa consapevolezza che il futuro stesso ne avrebbe in qualche modo indicato il destino: modifica, rovesciamento, abolizione etc.

Vorrei soffermarmi infine su alcune modifiche e disposizioni del Regolamento del 1971, che possono apparire abbastanza significative.

La prima è quella all'art. 5 sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza, finalizzata a consentirvi l'ingresso di senatori appartenenti ai Gruppi minori, ed all'art. 19, nel senso dell'elevazione del numero dei componenti la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Esse si iscrivono indubbiamente in un quadro di frammentazione dei Gruppi parlamentari, che invece nel testo del Regolamento del 1971 era guardata con maggior sospetto. Sotto questo profilo la riforma del 1988 guarda all'indietro rispetto alla piena instaurazione di un sistema maggioritario.

La seconda modifica è l'introduzione dei pareri obbligatori della Commissione giustizia, della Giunta degli Affari delle Comunità europee e della Commissione bicamerale per le questioni regionali. La terza modifica ha investito l'art. 74, nel tentativo non riuscito di superare l'inerzia parlamen-

tare sui disegni di legge d'iniziativa popolare o delle singole Regioni.

Una scarsa applicazione ha avuto, poi, la nuova disposizione (art. 73 bis) diretta a realizzare presso la Presidenza uno scadenziario degli adempimenti, cui le Amministrazioni sono tenute a norma di legge, in modo da dar vita ad una collaborazione tra uffici del Senato e Presidenza del Consiglio attraverso segnalazioni reciproche⁷⁴.

Al contrario la prassi ha visto un notevole incremento dei poteri presidenziali previsti dal comma 6 dell'art. 100 (in ordine alla presentazione fuori termini di emendamenti da parte delle Commissioni e del Governo) e di cui al comma 3 dell'art. 103 (che consente al Presidente di non tener conto del deferimento, a fini di coordinamento, della votazione finale dei disegni di legge)⁷⁵.

È giunto ormai il momento per alcune considerazioni conclusive.

Si è detto da taluno⁷⁶ che nel 1988, con la riforma dei regolamenti parlamentari, ha inizio l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico-istituzionale italiano. Si ha la sensazione che quest'affermazione, nella sua assolutezza, sia molto lontana dal vero. Il regolamento del Senato del 1988 e le riforme di quello della Camera degli anni tra il 1980 ed il 1990 sono poste in essere da una classe politica, che si muove ancora all'interno di un sistema pluripartitico⁷⁷ ed è ben lontana dall'immaginare un parlamento all'inglese, nel quale maggioranza ed opposizione si affrontino come due soggetti unitari e coesi: i nostri parlamentari avevano in mente sempre l'emicielo e non il rettangolo. Tutte le norme che privilegiano taluni atti in quanto riferiti ad un Gruppo o che favoriscono i Gruppi minori si muovono esattamente in questa logica.

La verità è che la riforma dei regolamen-

ti parlamentari degli anni tra il 1980 ed il 1990 nasce in una stagione politica caratterizzata da un complesso processo riformatore (legge sulla Presidenza del Consiglio, legge sulle procedure di bilancio, legge comunitaria, normativa sulle autonomie locali) inteso a dare al Governo una precisa posizione fra le istituzioni ed un'autonoma capacità decisionale⁷⁸, evitando che il sistema cada definitivamente in quella forma di assemblearismo, che il regolamento della Camera del 1971 aveva a larghi tratti disegnato⁷⁹. Per il regolamento della Camera inizierà una lunga evoluzione, che sembra non ancora conclusa, mentre per il regolamento del Senato sarà sufficiente un perfezionamento ed una razionalizzazione dei meccanismi già previsti dal regolamento del 1971, che mai aveva indulto alla c.d. "centralità del Parlamento". Certo, la modifica del 1988 costituisce un passo importante per assicurare in Senato un'adeguata posizione del Governo.

In altri termini, il testo del Regolamento del Senato, così come risulta dalle modifiche del 1988, si adatta sia ad un "parlamentarismo assoluto" (che potremmo qualificare anche come modello assembleare a pluripartitismo spinto) che ad un "parlamentarismo razionalizzato" (nel quale le "forme parlamentari" sono "concepite in funzione della governabilità"), che ad un "parlamentarismo maggioritario" (come potrebbe qualificarsi la fase di transizione che stiamo vivendo).

L'adattabilità del Regolamento del Senato al funzionamento di questo ramo del Parlamento in un contesto politico-istituzionale anche radicalmente diverso conferma quanto sia erroneo ritenere⁸⁰ che l'attuale funzionamento dei due rami del Parlamento abbia comportato la necessaria trasformazione — in connessione con l'introduzione di

un sistema elettorale maggioritario — del ruolo del Presidente dell'Assemblea da arbitro neutrale ad organo di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza, a vero e proprio co-decisore politico.

Si tratta di una ricostruzione che presuppone un'interdipendenza tra fenomeni non direttamente connessi. Il Presidente, se per un verso gioca un ruolo di collegamento tra indirizzo politico governativo e lavori dell'Assemblea, da lui guidata, dall'altro, non può abdicare al ruolo di garante dell'osservanza delle regole del gioco e dei diritti delle opposizioni.

Come ha ben mostrato a suo tempo G. Ferrara⁸¹, anche in un sistema proporzionale puro a tendenza consociativa (come si direbbe oggi) al Presidente di Assemblea va riconosciuta la funzione di *trait d'union* tra l'indirizzo politico governativo ed i lavori dell'Assemblea, così come la funzione neutrale del Presidente ha modo di affermarsi proprio in quei sistemi in cui sembrerebbe più consolidato il sistema maggioritario, come quello inglese.

Se, ad esempio, l'uso accorto e fermo dei poteri presidenziali costituisce il più efficace strumento per stroncare manovre ostruzionistiche, va da sé che gli stessi poteri in direzione eguale e contraria vanno usati per consentire all'opposizione di far giungere la propria voce all'opinione pubblica, di usufruire del proprio "diritto di tribuna", di presentare all'elettorato proposte alternative.

Ciò è tanto più vero, quando la maggioranza sia depositaria del potere ultimo di determinare l'agenda dei lavori. In questo caso il contrasto ad un uso smodato dei propri poteri da parte del Governo e della maggioranza non può che derivare da un'utilizzazione sapiente dei poteri presidenziali e

della sua capacità mediatrice e di convincimento. Un Presidente strumento passivo della maggioranza, nel momento stesso in cui perde la fiducia dell'opposizione, rischia di non aver più autorevolezza sufficiente ad impedire che l'ostruzionismo, da mera *filibustering*, si trasformi in vero e proprio ostruzionismo fisico.

In questo senso, tuttavia, il compito della Presidenza di Assemblea parlamentare si fa sempre più difficile, mano a mano che il Parlamento nel suo complesso viene perdendo la funzione di "cassa di risonanza" dell'opinione pubblica, essendo stato sostituito dai mezzi di comunicazione di massa e dai dibattiti che si svolgono in televisione, durante i quali la suggestione e la sollecitazione degli

istinti prende il posto della riflessione e della razionalità. Questo fenomeno rischia, in un sistema a forte vocazione maggioritaria, di mortificare anche il c.d. statuto dell'opposizione e di rendere poco appetibile per quest'ultima l'esercizio del diritto di tribuna, proponendo alla Presidenza di Assemblea una problematica di difficilissima soluzione: quella di ridare al Parlamento quel ruolo di punto di riferimento dell'opinione pubblica e di vera rappresentanza della società civile, che ne aveva legittimato la collocazione al centro delle istituzioni rappresentative, in un impari confronto con le nuove tecniche comunicative.

¹ Il testo del nuovo regolamento fu approvato dall'Aula del Senato il 30 novembre del 1988. I lavori presso la Giunta erano iniziati nella primavera dello stesso anno ed il testo fu trasmesso all'Aula per l'inizio della discussione il 10 novembre 1988. Tuttavia il dibattito tra le forze politiche risale ad epoca precedente: cfr. Gatti, *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali* n.1/1989, 159 e ss., ove si ripercorre l'iter che portò all'approvazione del nuovo regolamento del Senato, ricordandosi che per la prima volta i giornali dettero notizia di un accordo tra i presidenti dei gruppi di maggioranza per l'avvio di modifiche regolamentari in data 22 ottobre 1987 (Ruffini, *Il Senato dice addio al voto segreto?*, in *Il Messaggero*, 22 ottobre 1987) e che dalla secon-

da metà di gennaio del 1988 furono numerosissime le proposte di modifica firmate dai vari capigruppo. Su tale ultimo aspetto e per il dettaglio cfr. Gatti, *op. cit.*, 159.

² Ne dà notizia, tra gli altri giornali, il quotidiano "Il Tempo" dell'11/11/1988. In letteratura ricostruisce il passaggio dal voto segreto al voto palese, Curreri, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in *Rass. Parl.*, 2000, 144; Casu, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai nostri giorni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 553.

³ La stampa del periodo (ottobre-dicembre 1988) è ricca ed eloquente al riguardo. I toni della contrapposizione si percepiscono in modo netto dalla lettura dei lavori preparatori del nuovo regolamento.

⁴ Coccozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, 247. Cfr. per la stampa, Enzo Erra, *I timori di Craxi*, in *Il Secolo d'Italia*, 29 settembre 1988.

⁵ Buratti, *Governo, maggioranza ed opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e Società*, 2002, 253, la definisce "...la riforma più attesa e senz'altro la più significativa". Le riforme successive furono, nella gran parte, dettate per far fronte a contingenti difficoltà e talvolta furono mosse da piccole furbie di maggioranza. Si vedano per tutti le due riforme, l'una nel senso contrario all'altra, relative all'art. 5 del regolamento del Senato: quella del 25 ottobre 2001 e quella del 31 gennaio 2007.

⁶ Sul punto amplissima è la rassegna stampa. Per un quadro di

- sintesi cfr. *Rassegna stampa* a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, "La questione del voto segreto", ottobre 1988.
- ⁷ Buratti, *op. loc. ult. cit.*
- ⁸ Si veda, ad esempio, l'art. 5 (sulla rappresentanza dei gruppi minori in ufficio di Presidenza) o l'art. 19 (sull'aumento dei membri nella Giunta delle elezioni).
- ⁹ Se si vuole Nocilla, *Intervento al Convegno promosso dal gruppo parlamentare Radicale*, su "Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà" — Roma, 20 — 22/10/1978, 4 e ss., estr.
- ¹⁰ Quella, in particolare, di assicurare la governabilità del paese ed un ruolo efficace all'Esecutivo nei confronti del Parlamento, in modo che potesse assicurarsi un'attuazione coerente dell'indirizzo politico.
- ¹¹ Cfr. sul più ampio tema del ruolo riservato ai Presidenti delle Assemblee: F. Bilancia, *L'imparzialità perduta*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, 311 e ss, in part. 326 e ss; Ferrara, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; Torre, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, 2000; Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, 2001; Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma 2007, 11 ss.
- ¹² Cfr. nota 11. In particolare sul punto si veda la dottrina richiamata in Gianfrancesco, *op. ult. cit.*, 15, nota 7. Specificamente, Lippolis, *Il Parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, a cura di S. Labriola, Padova 2000, 31.
- ¹³ Torre, *op. cit.*, 140.
- ¹⁴ Ferrara, *Il Presidente cit.*, 206 e ss.
- ¹⁵ Ed infatti, basta non dimenticare che i regolamenti del 1971 furono varati quando Presidenti delle Camere erano due esponenti di maggioranza (Pertini e Fanfani). Sul punto cfr. Buratti, *op. cit.*, 254.
- ¹⁶ Esposito, voce *Capo dello Stato* in *Enc. del diritto*, Milano, 1970, 236, con riferimento alle teorie relative all'imparzialità e alla neutralità del Capo dello Stato.
- ¹⁷ Torre, *op. loc. ult. cit.*
- ¹⁸ Vedi Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 141.
- ¹⁹ Per la prassi successiva vedi 28/11/96, 4/12/96, 5 dicembre 1996, 7 maggio 1997, 15 ottobre 1997, 11 febbraio 1998, 2 dicembre 1999, 28 febbraio 2001.
- ²⁰ I fatti del decennio possono in certo senso riassumersi nei seguenti eventi: la caduta del muro di Berlino, tangentopoli e conseguente crisi di molti partiti agli occhi dell'opinione pubblica; referendum sulle leggi elettorali (preferenza unica e introduzione del collegio uninominale a un turno), evoluzione del sistema in direzione del maggioritario.
- ²¹ Si rinvia all'art. 113 del regolamento del Senato del 1971 che, al terzo comma, prevedeva la prevalenza della votazione a scrutinio segreto nel caso in cui vi fosse concorso di diverse domande.
- ²² De Cesare, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza ed opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma, 2007, 261; Curreri, *Il voto cit.*, 141; Pezzini, *La questione del voto segreto in Parlamento, in Diritto e Società*, 1985, 168 e ss; Casu, *Voto segreto cit.*, 553.
- ²³ Cfr. per il Senato il Regolamento all'art. 113 — commi 6 e 7 — e per la Camera il Regolamento all'art. 49 — comma 1-bis.
- ²⁴ Per la prassi cfr. Camera, 5 luglio 1990, 5 luglio 1989. Per la prassi del Senato cfr. 20 marzo 1990.
- ²⁵ Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in *Quaderni costituzionali*, aprile 1998, 157 e ss.
- ²⁶ Vedi l'osservazione citata in Crisafulli, *Partiti, parlamento, governo*, estratto de "La funzionalità dei partiti nello Stato democratico". Atti del primo Congresso nazionale di Dottrina dello Stato, Milano 1967, 11.
- ²⁷ Elia, *A proposito di voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano 1984, 263 e s.
- ²⁸ Elia, *A proposito di voto segreto cit.*, 269.
- ²⁹ Sul punto non può sottacersi la necessità sempre più sentita di una rivisitazione della legislazione in tema di partiti politici: ne sono prova i numerosi progetti di legge sui partiti politici nella XV legislatura.
- ³⁰ Cfr. per la prassi Camera 2/2/1999, 4/2/1999, 24/2/1999. Al Senato 7/6/2000, 21/6/2000.
- ³¹ De Ioanna, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e parlamento*, Roma 2005; Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli 1992.
- ³² Cfr. intervento Elia in *Resoconto stenografico Senato*: seduta del 10/11/88 pag. 44 e ss.
- ³³ Per la prassi cfr. 13/2/92 (ddl 3236).
- ³⁴ Per la prassi 13/3/95 (ddl 1471).
- ³⁵ Per la prassi cfr. 23/9/92.
- ³⁶ Cfr. il regolamento del Senato che all'art. 107 — secondo comma — recita: "Si presume che l'Assemblea sia sempre in numero legale per deliberare: tuttavia se, prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, dodici senatori presenti in Aula lo richiedano, il Presidente dispone la verifica del numero legale".
- ³⁷ Il combinato disposto di queste due prescrizioni potrebbe dare

fondamento ad un obbligo specifico dei Senatori di partecipazione alle sedute, obbligo nascente dal solo fatto della diramazione dell'ordine del giorno.

³⁸ Tali sanzioni attengono prevalentemente alla riduzione della indennità di diaria, se non, addirittura, all'applicazione di una trattenuta sul complesso degli emolumenti dati al parlamentare. In tal senso la competenza per stabilire i criteri per le sanzioni e la determinazione della loro entità è del Consiglio di Presidenza. Un primo decisivo passo in direzione della affermazione del dovere di partecipare alle sedute era stato in precedenza compiuto con la sostanziale abolizione del potere dei Gruppi di giustificare l'assenza dei propri aderenti.

³⁹ Per la prassi: 4/6/84, 6/10/83. È evidente che l'aumento del numero necessario per la richiesta di verifica del numero legale ha, per un verso, comportato una riduzione del potere delle opposizioni di servirsi delle relative richieste per manovre ostruzionistiche e, per altro verso, rafforzato l'idea che anche i parlamentari di opposizione siano tenuti ad essere presenti durante le sedute. Per converso le limitazioni del numero di congedi richiedibili è intesa ad evitare che lo strumento del congedo sia usato al fine di abbassare il *quorum* dei presenti necessario perché il numero legale sia raggiunto.

⁴⁰ Per la prassi: 5/7/90 (ddl n.2148).

⁴¹ Per la prassi: 23/9/92 (ddl 595).

⁴² Cfr. le disposizioni del Regolamento agli artt. 125-134. In letteratura Olivetti, *La sessione di bilancio* in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano* (1948-1988), Milano 1991, 581.

⁴³ Ricostruisce la necessità di dare

nuovo assetto, dopo la legge n. 362/1988, alle competenze di Governo e Parlamento in tema di bilancio, Buratti, *Governo* cit., 250 ss. Cfr. inoltre sul *Resoconto stenografico* del 10/11/88, pag. 9 e ss., quanto affermato dal relatore Lipari.

⁴⁴ Cfr. art. 125-bis del Regolamento del Senato (articolo aggiunto approvato dal Senato il 31/7/1985, modificato il 30/11/88 e, da ultimo, il 6/2/2003).

⁴⁵ Sul punto cfr. l'art. 125-bis, comma quarto. Si tratta di una disposizione che ha carattere assolutamente innovativo, in quanto fissa un ordine di votazione delle proposte di risoluzione derogatorio della prassi ormai invalsa sull'ordine di votazione dei documenti di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno). Tale prassi prevede che questi ultimi siano posti ai voti o in un ordine tale che limiti al massimo il verificarsi di preclusioni, oppure secondo l'ordine di presentazione con l'avvertenza che non si farà luogo a preclusioni. La disposizione in esame, invece, finisce per provocare una sola votazione sulla proposta di risoluzione accettata dal Governo, che, se approvata, precluderà tutte le altre proposte.

⁴⁶ Buratti, *Governo* cit., 251, sottolinea che la procedura introdotta dal regolamento del 1988 per il DPEF "...complessa ed articolata, ha costituito una direttrice di rafforzamento del ruolo del Governo ed è apparsa largamente positiva". Per una presa di posizione critica cfr. Bertolissi, *La manovra di bilancio*, in *Annuario* 2000, 248 e ss.

⁴⁷ Il terzo comma dell'art. 126 del Regolamento del Senato recita: "Quando il disegno di legge finanziaria è presentato dal Governo al Senato, il Presidente

del Senato, sentito il parere della quinta Commissione permanente e del Governo, prima della assegnazione, accerta se esso rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni".

⁴⁸ Per la prassi cfr. 21/11/1996.

⁴⁹ Cfr. art. 126-bis Regolamento Senato.

⁵⁰ Cfr. l'art. 129, quarto comma. Per la prassi cfr. 16/12/1988.

⁵¹ Per la prassi cfr. 1/11/1999.

⁵² Per la prassi cfr. 26/11/1992.

⁵³ Basti guardare il vertiginoso aumento dell'articolato delle ultime finanziarie. (Legge 311/2004-Finanziaria 2005: 1 articolo con 572 commi; Legge 266/2005-Finanziaria 2006: 1 articolo con 612 commi; Legge 296/2006-Finanziaria 2007: 1 articolo con 1364 commi).

⁵⁴ Anche in anni in cui c'era una maggioranza sicura, solo una percentuale ridotta di "collegati" è pervenuta all'approvazione finale.

⁵⁵ Magrini, *La programmazione dei lavori in Assemblea; una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005.

⁵⁶ Il divieto previsto dal comma ottavo dell'art. 29 è stato reso più stringente dalla soppressione del comma sesto dello stesso articolo, che nella formulazione precedente prevedeva che le Commissioni permanenti dovessero riunirsi almeno due volte nelle settimane in cui l'Assemblea teneva seduta. Nella prassi è invalso l'uso che il Presidente sconvochi le Commissioni non appena gli pervenga la segnalazione della contestualità di lavori.

⁵⁷ Tutti i tentativi, sinora svolti, di

riservare ai lavori degli organi elencati nel testo una settimana si sono scontrati con la difficoltà di reperire un adeguato numero di senatori disposti a sacrificare gli impegni di collegio ai lavori parlamentari, sicché quella settimana finiva per essere considerata come una settimana di sospensione dai lavori parlamentari.

⁵⁸ Una interpretazione più coraggiosa potrebbe portare a estendere ciò che si applica ai decreti legge a tutti i disegni di legge.

⁵⁹ Sul punto è utile un confronto tra l'art. 78 del regolamento del Senato *ante* e *post* riforma.

⁶⁰ Per la prassi in ordine alla calendarizzazione dei decreti legge vedi 4/6/84. Si veda ancora, per quanto riguarda il termine concesso alle Commissioni per riferire all'Assemblea, la prassi per cui un disegno di legge può essere trattato da quest'ultima conformemente alle previsioni del calendario, sebbene di esso non si sia concluso l'esame in Commissione. La conferenza dei capigruppo può determinare autonomamente il termine ultimo per la conclusione dell'esame in Commissione per un disegno di legge (3/10/89, 21/2/90, 29/3/90, 16/2/93, 12/1/94, 26/7/95).

⁶¹ Lasorella, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera, la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari* (a cura di E. Rossi) Padova 2004; Ferrara, *Il Presidente* cit., 19 e ss.; Ciaurro, voce *Presidenti*, in *Encicl. giur. Treccani*; Men-carelli, *Il Presidente di assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos* 1994, 6; Iacometti, *I Presidenti* cit., 17 ss.

⁶² Cfr. nota 60.

⁶³ R. Tosi, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. Soc.*, 1973, 526 e ss.

⁶⁴ Rizzoni, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma 2007; Decaro, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in *AA.VV., Diritto parlamentare*, 2005, 146; Magrini, *La programmazione* cit., 766; Buratti, *Governo* cit., 263.

⁶⁵ Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in *Quaderni costituzionali* 1988, 159-160.

⁶⁶ Sul punto basta ricordare che il regolamento del Senato del 1971 è stato approvato dopo il devastante ostruzionismo dei liberali e della destra sulla legge elettorale regionale e sulla legge finanziaria regionale.

⁶⁷ De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Encicl. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 533; Buratti, *Governo* cit., in part. 275.

⁶⁸ Buratti, *op. loc. ult. cit.*

⁶⁹ Per la XIV legislatura basta ricordare la vicenda del disegno di legge n. 9 (sul conflitto di interessi); del d.d.l. n. 193 ritirato in Commissione per attendere proposte della maggioranza sulla stessa materia; del d.d.l. n. 340; il d.d.l. n. 504; il d.d.l. n. 1732; il d.d.l. n. 1480.

⁷⁰ Per la XIV legislatura v. il disegno di legge n. 29 rinviato in Commissione il 12 dicembre 2001; il d.d.l. n. 2875; il d.d.l. n. 512; il d.d.l. n. 1506; nonché la mozione n. 287.

⁷¹ v. per la prassi XIII legisl., quarta Commissione, 23 novembre 1999; XIV legisl., 1^a C.p., 24 luglio e 1^o agosto 2001.

⁷² Cfr. le lettere del Presidente del

Senato *pro tempore* del 20 luglio 1993 e del 31 luglio 2000.

⁷³ Cfr. lettera del Presidente del Senato del 16 marzo 1990.

⁷⁴ Non risulta a tutt'ora che questa funzione sia mai stata attivata, cosicché la segnalazione ha riguardato solo pochissimi e sporadici affari sui quali si era preventivamente manifestato un interesse politico.

⁷⁵ Per la prassi sub art. 100 cfr. 10/4/1990 e 8/9/1992; sub art. 103 cfr. 28/1/1965 e 3/2/1965.

⁷⁶ Buratti, *Governo* cit., 243 e ss.

⁷⁷ Non è un caso che l'art. 5 bis parli di "opposizioni" al plurale.

⁷⁸ In questo senso Manzella, *Il Parlamento* loc. cit.

⁷⁹ Il Regolamento del 1971 della Camera era di tipo assemblearistico. Cfr. anche Nocilla, *Intervento* cit., 4 ss.

⁸⁰ Ceccanti, *op. ult. cit.*, 162-163.

⁸¹ Ferrara, *Il Presidente* cit.