

*Consiglio regionale del Veneto*

*Atti/Quaderni*

27

*Collana Atti/Quaderni*  
*Quaderno n. 27*

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO  
Palazzo Ferro Fini, San Marco 2321 – 30124 VENEZIA  
Tel. 041.2701111 – [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

SERVIZIO ATTIVITÀ E RAPPORTI ISTITUZIONALI  
*Dirigente:* Alessandro ROTA  
*Tel.* 041.2701222 – *Fax* 041.2701223  
*Mai:* [sari@consiglioveneto.it](mailto:sari@consiglioveneto.it)

© 2017 Consiglio regionale del Veneto

Stampato internamente nel giugno 2017  
Stamperia del Consiglio regionale del Veneto



X Legislatura

**EMENDAMENTI E OSTRUZIONISMO  
IN CONSIGLIO REGIONALE,  
TRA DISCUSSIONE E DECISIONE**

**SEMINARIO PARLAMENTARE**  
tenutosi presso il Consiglio regionale del Veneto  
il 16 gennaio 2017

a cura del SERVIZIO ATTIVITÀ  
E RAPPORTI ISTITUZIONALI  
del Consiglio regionale del Veneto



## Indice

### *Introduzione*

Roberto CIAMBETTI (*Presidente del Consiglio regionale del Veneto*)

### PRIMA PARTE

#### *Relazioni*

Nicola LUPO (*LUISS Guido Carli*)

**La difficile ma necessaria conciliazione tra discussione e decisione**

Giovanni PICCIRILLI (*LUISS Guido Carli*)

**Le tecniche di razionalizzazione delle votazioni sugli emendamenti**

#### *Dibattito*

Piero RUZZANTE (*Partito Democratico*); N. LUPO; G. PICCIRILLI

Andrea ZANONI (*Partito Democratico*); N. LUPO; G. PICCIRILLI

Bruno PIGOZZO (*Partito Democratico*); N. LUPO; G. PICCIRILLI

Claudio SINIGAGLIA (*Partito Democratico*); N. LUPO

### SECONDA PARTE

#### *Relazioni*

Claudio TUCCIARELLI (*Camera dei Deputati*)

**La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei Deputati nella conduzione dei lavori dell'Assemblea**

Elena GRIGLIO (*Senato della Repubblica*)

**La funzione di garanzia del Presidente del Senato della Repubblica nella conduzione dei lavori dell'Assemblea**

#### *Interventi*

Simone SCARABEL (*Movimento 5 Stelle*); E. GRIGLIO

Orietta SALEMI (*Partito Democratico*); C. TUCCIARELLI; E. GRIGLIO

Bruno PIGOZZO (*Partito Democratico*); C. TUCCIARELLI; E. GRIGLIO

#### *Conclusione*

Roberto VALENTE (*Segretario del Consiglio regionale del Veneto*)

*Viene pubblicata la trascrizione delle relazioni e degli interventi al Seminario, non rivisti dagli autori, con qualche leggera limatura formale del testo scritto rispetto al parlato.*

*Introduzione*

**Roberto CIAMBETTI** - *Presidente del Consiglio Regionale*

Buongiorno. Grazie per la presenza. Iniziamo questa mattinata di lavoro e di approfondimento. Questo seminario era una cosa che avevo preannunciato a fine novembre ipotizzandolo per metà dicembre; poi i lavori del bilancio ci hanno assorbito completamente e arriviamo oggi a fare un approfondimento sull'applicazione del Regolamento, che ha visto all'inizio di questa Legislatura dei passaggi importanti e secondo me positivi. Abbiamo visto, lo dico da Presidente del Consiglio, l'applicazione del Regolamento nella trattazione del Bilancio, con una cadenza e un cronoprogramma che ci eravamo dati e che è stato rispettato grazie anche alla sensibilità di tutti i Consiglieri. È accaduta, invece, qualche frizione quando abbiamo utilizzato il Regolamento durante la trattazione della riforma sanitaria.

Quindi è bene che portino esempi operativi che avvengono nelle Aule parlamentari sia la parte tecnica, e per tecnica intendo tecnica istituzionale del Consiglio e tecnica dei Gruppi, sia quella che ha accompagnato la stesura di questo Regolamento (in particolare il professor Nicola Lupo che ha seguito i lavori della Commissione per lo Statuto e per il Regolamento come esperto e consulente per arrivare all'approvazione definitiva di quel documento), assieme con i colleghi Giovanni Piccirilli

(sempre della LUISS), Claudio Tucciarelli della Camera dei Deputati ed Elena Griglio del Senato della Repubblica.

Mi scuso già con i relatori e anche con chi partecipa al seminario, ma ad un certo momento vi abbandonerò perché vado al funerale di Floriano Pra che è venuto a mancare qualche giorno fa: è importante la presenza del Consiglio per un Collega che ha vissuto 15 anni di esperienza istituzionale fondamentale all'interno di quest'Aula.

Quando parto per Caprile, il moderatore lo farà il Segretario generale, Roberto Valente. Dò ora immediatamente la parola al professor Lupo, che ringrazio ancora della presenza, per iniziare questa mattinata.

PRIMA PARTE  
**Tra discussione e decisione**

*Relazioni*

**Nicola LUPO** (*LUISS Guido Carli*)  
**La difficile ma necessaria conciliazione  
tra discussione e decisione**

Grazie a tutti per la presenza così numerosa ad una iniziativa formativa. Questo incontro si inserisce nell'ambito di un rapporto con il Consiglio regionale del Veneto che ormai dura da quasi un decennio; vedo volti di alcuni con cui avemmo delle giornate formative rivolte al personale dei Gruppi consiliari. Per noi, come Centro Studi sul Parlamento della LUISS, è un rapporto molto importante perché credo e crediamo molto, come filosofia ispiratrice del Centro, nel confrontarci con i problemi pratici. Non crediamo nello studio astratto dalla realtà e quella del Consiglio regionale del Veneto per noi è stata una esperienza di studio in cui speriamo di avere dato qualcosa nel rapporto di consulenza, di formazione che in questo decennio si è sviluppato, ma da cui abbiamo sicuramente appreso moltissimo. Quindi grazie per averci coinvolto e per continuare a coinvolgerci in questi incontri.

La presenza così massiccia all'incontro di oggi viene in un momento molto significativo, perché è bello scrivere norme nuove, è difficile ma anche bello: si immaginano scenari futuri e si cerca di scrivere le norme

con la migliore delle intenzioni. Il momento più difficile di quando si scrivono nuove riforme è quando si tratta di andarle ad attuare e, essendo tutti voi legislatori in varie vesti, lo sapete meglio di me. La norma è bella da scrivere, a volte può essere brutta da attuare, a volte complessa l'attuazione. Quando si cambia, andare a riscontrare in concreto quello che è l'effetto di una norma è un piccolo trauma a cui probabilmente non siamo tanto preparati. Questo è un discorso che facevo con un tema che non voglio toccare, che è ovviamente la riforma costituzionale, ma in questi mesi ho sempre sottolineato in qualunque consesso la difficoltà di attuare la riforma costituzionale - qualunque riforma costituzionale - che, per certi versi, è persino più difficile che attuare una nuova Costituzione. Perché ho sostenuto questo? Perché bisogna far cambiare direzione alle Istituzioni che sono state concepite e hanno lavorato per decenni in un certo modo. Quindi ho sottolineato molto questo aspetto al di là del sì e del no. Ho sentito come parte del mio dovere di studioso, di costituzionalista, sottolineare le difficoltà, i problemi attuativi che sarebbero sorti, dicendo a quelli del sì "adeguatevi per tempo" e a quelli del no "considerate che ci sono questi problemi attuativi".

Lo stesso, ovviamente in piccolo, avviene per un nuovo Statuto. Prima, come con il nuovo Regolamento consiliare, c'è una esigenza di dargli attuazione e di trovare punti di equilibrio diversi rispetto a quelli che per decenni si sono consolidati in una certa Istituzione. Non mi sorprende quando abbiamo qualche problema attuativo, devo dire che ho riscontrato sia una cosa assolutamente fisiologica.

Perciò abbiamo immaginato questo incontro e mi fa piacere spendere due parole per presentarvi le persone che sono venute quest'oggi, oltre al sottoscritto che ha coordinato un po' questo progetto. Abbiamo coinvolto il dottor Giovanni Piccirilli che è ricercatore presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS e che ha seguito questo progetto fin dall'inizio. Il dottor Piccirilli è autore dell'unica monografia in italiano sul potere di emendamento, un libro del 2008 in cui va molto a fondo su che cos'è l'emendamento, come si presenta, come si vota, qual è l'effetto dell'approvazione. Quindi rispetto ai temi che quest'oggi andiamo a toccare è l'accademico più esperto che potevamo trovare.

Oggi la parte più direttamente relativa all'interpretazione del nuovo

Regolamento tocca a lui, io stesso mi autolimito. Poi abbiamo, e ringrazio tantissimo della loro presenza e della disponibilità reiterata, i consiglieri della Camera e del Senato che sono venuti oggi, anche loro colleghi e amici, perché attivissimi anche nell'attività del CESP in varia veste, in LUISS come docenti di corsi, di master e quant'altro.

In particolare, il consigliere Claudio Tucciarelli, che è Capo del Dipartimento Giustizia del Servizio studi della Camera dei Deputati, attualmente è Segretario della Commissione Bicamerale sul federalismo fiscale e ha avuto esperienze di Governo come Capo Dipartimento Riforme istituzionali, tra le altre cose. Lui ci parlerà di come viene svolta la funzione di garanzia in Assemblea da parte del Presidente di Assemblea; ricordo che è stato anche funzionario in Assemblea della Camera, in particolare responsabile dell'Ufficio Organizzazione delle Sedute. La consigliera Elena Griglio, consigliera del Senato attualmente al cerimoniale, in passato ha svolto attività presso Gruppi parlamentari oltre ad aver svolto un dottorato di ricerca a Torino e un assegno di ricerca presso la LUISS Guido Carli, dove tiene un laboratorio in tecniche di redazione degli atti normativi in cui affronta anche le tematiche sulla votazione degli emendamenti. Tra l'altro, alla Camera proprio oggi si tiene un importante dibattito tra la Presidente Boldrini e il personale della Camera sul modo di chiamare: consigliere, consigliera, segretario o segretaria, etc. Questo è un po' il panel delle persone che sono qui con voi.

Faccio una rapidissima premessa, in non più di dieci minuti, e proporrei di accorpare i due giri di domande e risposte, cioè dopo di me darei subito la parola al dottor Pic-cirilli così entra nel merito in particolare delle tematiche su-gli emendamenti e aprirei un giro di tavolo su questo. Poi dare la parola ai consiglieri di Camera e Senato ed aprire un secondo giro di domande e risposte.

Allora, rapidissimo sul titolo dell'intervento introduttivo che abbiamo concordato e che già dice il succo delle cose che vi accingo a dire: "La difficile ma necessaria conciliazione tra discussione e decisione".

La prendo un po' da lontano. Attualmente è un momento molto difficile per la democrazia rappresentativa, molto delicato. È un momento in cui la democrazia rappresentativa è stretta da un lato tra

la democrazia del leader e dall'altro la democrazia diretta. Ci sono studi sulla presidenzializzazione della politica, studi politologici che qui non ho il tempo di andare a ricordare. La crisi delle ideologie, la globalizzazione, sono tutti effetti che giocano a favore della democrazia dei leader da un lato e dall'altro le possibilità per gli strumenti di democrazia diretta sono diventate tali da non consentire più di utilizzare il vecchio argomento che si utilizzava a favore della democrazia rappresentativa: cioè l'impossibilità di far assumere le decisioni direttamente dai cittadini.

Questa impossibilità tecnica oggi non esiste più, oggi nulla ci impedisce dal punto di vista tecnico: dobbiamo prendere una decisione pubblica importante? Facciamo prendere questa decisione da tutti i cittadini che si collegano da casa con un computer, con una chiavetta come quella che usiamo per accedere al nostro conto corrente.

Questo vuol dire che la democrazia rappresentativa non ha più senso? No, vuol dire che la democrazia rappresentativa deve invocare altre giustificazioni, altre ragioni alla sua base, non più l'impossibilità tecnica ma la preferibilità di una opzione assunta in una sede più ristretta come quella che in questo momento ci troviamo ad occupare.

Quali sono questi vantaggi? Anche qui c'è la teoria politica che ci aiuta, i vantaggi che se una decisione è assunta in una sede più ristretta c'è una possibilità di maggiore expertise, di una maggiore conoscenza; c'è la possibilità di esprimere l'intensità della preferenza; c'è la possibilità di formulare un negoziato, di venirsi incontro; c'è la possibilità per le minoranze di non perdere tutto, perché in una opzione popolare o si vince tutto o si perde tutto. In questo modo tutti hanno la possibilità di partecipare, possono essere sconfitti ma non completamente. Ci sono delle ragioni della decisione che viene assunta, pubbliche.

La strumentazione per ottenere questi vantaggi ulteriori della democrazia rappresentativa è risalente, nelle regole di fondo, a Geremia Bentham. Sono mediaticamente poco efficaci: un'Aula come questa, come ben sapete, e a maggiore ragione un'Aula come quella di Montecitorio o di Palazzo Madama, mediaticamente non rende, è difficilissimo raccontare la pluralità delle posizioni in un dibattito parlamentare, pressoché impossibile. E aggiungete che le regole di organizzazione delle assemblee rappresentative che conosciamo sono basate sulla dimensione partitica,

perché i Gruppi parlamentari, i Gruppi consiliari rappresentano i partiti, nella loro definizione più semplice sono la proiezione dei partiti politici in Parlamento. Se i partiti politici rappresentano poco sono in difficoltà, se il cleavage partitico diventa meno significativo automaticamente anche le regole parlamentari, che sono fondate su quel cleavage, diventano meno funzionali allo scopo.

Questo è il quadro, rispetto al quale le difficoltà sono tante. Il processo di modernizzazione e di ripensamento è in atto, ma è faticosissimo; qualche spunto c'è, volendo se ne può parlare, forse possiamo dedicare a questo qualche ulteriormente appuntamento, se riterrete cerchiamo nel nostro piccolo di universitari di valorizzare chi ha idee più innovative. Per esempio, nel Regno Unito abbiamo trovato degli studiosi che hanno lanciato ottime idee nel nostro master europeo "Parliamentary procedures and legislative drafting", abbiamo cercato di dedicare l'evento inaugurale fatto a Montecitorio su questo temi, su come l'innovazione tecnologica cambia oggi le democrazie rappresentative, i parlamenti; abbiamo fatto un convegno internazionale in inglese, tra l'altro disponibile on line per chi di voi fosse interessato. È un percorso di riflessione che qui non ho il tempo di andare a ricostruire.

Così come è molto interessante, anche a questo cerchiamo di dedicare un po' di energie e di ricerche intellettuali, vedere come alcuni giudici e in particolare alcuni giudici costituzionali in Europa stanno proteggendo la democrazia rappresentativa. Penso al Tribunale costituzionale federale tedesco, penso alle alte Corti inglesi; adesso aspettiamo a vedere cosa dirà la Supreme Court ma intanto la High Court ha espresso in una decisione una forte difesa della sovranità del Parlamento sulla Brexit, estremamente interessante. Quindi anche quello è un meccanismo; si pensi in un modo o nell'altro è comunque un segno del fatto che la democrazia rappresentativa ha bisogno di essere protetta. Noi siamo abituati alle Corti contro i Parlamenti, alla dinamica Corti costituzionali/legislatore; normalmente li vediamo uno contro l'altro armati, oggi abbiamo le Corti costituzionali che proteggono i Parlamenti, proteggono la democrazia rappresentativa, il che ci dice che questa difficoltà di fondo da cui muovevo, probabilmente è reale e che mina l'istituto democratico come oggi lo conosciamo.

Per tutto questo di che cosa c'è bisogno? C'è bisogno che i Parlamenti facciano due cose: da un lato non si autoemarginino, non si chiamino fuori dal processo decisionale. Un Parlamento bloccato, sede dell'ostruzionismo potenziale o attuale finisce per essere una sede che il processo decisionale cercherà in tutti i modi di aggirare.

Provoco un pochino: un Parlamento che sia completamente trasparente, con una trasparenza che impedisce i processi negoziali porterà a sviluppare altrove la decisione. Per il Parlamento questi sono due modi per autoemarginarsi. Tra l'altro, e il compromesso è difficile, il Parlamento deve valorizzare e mantenere il suo *proprium*. Se il Parlamento assume decisioni in blocco, senza dibattito, senza partecipazione, senza alcuna trasparenza a quel punto diventa sostituibile, cioè il valore aggiunto della decisione parlamentare si perde. Quindi i Parlamenti devono muoversi in questo confine stretto e, come accennavo nel titolo, devono riuscire a conciliare l'esigenza di decidere e l'esigenza di discutere: se non decide, l'organo diventa inutile; se non discute, diventa uguale agli altri soggetti normatori, decisionali.

In realtà, in questo la lingua italiana un po' ci trae in inganno, perché la lingua inglese ha un concetto molto bello che è il concetto di deliberazione: *deliberation*. In italiano la deliberazione tende ad essere spesso un sinonimo di decisione, la delibera; invece nell'accezione più piena di questo termine include sia la discussione sia la decisione. La democrazia deliberativa di cui sentite parlare è una democrazia che si fonda su un processo di discussione ampio che fa emergere una decisione. Forse, in qualche misura, questo è un concetto che si presta a fungere da guida delle Istituzioni rappresentative. Ovviamente, il bilanciamento tra queste esigenze è difficilissimo ed è un compito che è rimesso ai Regolamenti parlamentari e all'interpretazione che ne danno i Presidenti di Assemblea.

Questo è il quadro, riassunto in dieci minuti, però sono rimasto fedele all'impegno che avevo preso, in questo contesto si tratta di vedere regola per regola, momento per momento, circostanza per circostanza, Parlamento per Parlamento, equilibrio politico per equilibrio politico qual è il punto di caduta di queste spinte che vanno da una parte o dall'altra.

Mi taccio qui e lascio immediatamente la parola al dottor Piccirilli, con il permesso del Presidente.

**Giovanni PICCIRILLI** (*LUISS Guido Carli*)

### **Le tecniche di razionalizzazione delle votazioni sugli emendamenti**

Da alcuni anni affronto l'argomento degli emendamenti cercando di unire un po' di studio teorico all'applicazione pratica, perché è uno di quegli argomenti in cui la teoria senza la pratica è assolutamente inutile. Tuttavia, però, la pratica se sganciata da qualunque tipo di cornice di sistematizzazione rischia di diventare inspiegabile.

Se guardiamo il resoconto di una seduta dove cerchiamo di capire perché quell'emendamento viene votato prima dell'altro, o perché a quel punto bisogna sollevare una questione e non ci poniamo il problema di che cos'è un emendamento e perché esiste un determinato ordine di votazione, rischiamo di non cogliere il punto della questione.

Allora, con i pochi minuti a disposizione provo a riassumere la questione, ovviamente dovrò essere un po' sintetico e quindi non necessariamente completo, eventualmente cercherò di coprire cose che fossero rimaste in sospeso alla luce delle domande. Pochi punti di introduzione e poi volevo appoggiarmi a qualche statistica per dare un po' più di sostanza alle cose che dico.

Innanzitutto, lessicalmente emendamento è una parola polisemica perché la utilizziamo per due cose molto diverse: la proposta di emendamento, cioè il testo che viene presentato chiedendo che sia approvato e che concorre con gli altri emendamenti a formare quell'ordine di votazione e l'emendamento in concreto, cioè l'approvazione di quel testo e la modifica del testo in discussione.

Etimologicamente emendamento vuol dire correzione, modifica, eliminazione delle mende, degli errori, quindi in teoria sarebbe soltanto il secondo significato; però il primo significato, quello di proposta, lo ritroviamo sempre più spesso soprattutto nel lessico parlamentare. È importante sottolineare questa disgiunzione tra proposta e decisione perché vedremo che alla presentazione di un emendamento non sempre, non necessariamente o almeno di fatto coincide il diritto a vederlo votato,

per tutta una serie di ragioni che adesso cercherò di approfondire.

Ma perché si usano gli emendamenti? È una cosa un po' bizzarra, non è che esistono in natura. Come mai si è arrivati in assemblee parlamentari contemporanee ad utilizzare gli emendamenti? Si utilizzano perché in una assemblea composta da una pluralità di persone si possono avere una pluralità di idee diverse e per decidere, per giungere ad una unità, serve un procedimento per poter decidere. E qualora ciascuno di noi avesse una idea diversa, la strutturasse come proposta autonoma e chiedesse di aggregare una maggioranza attorno a quella proposta probabilmente non andrebbe molto lontano, perché su tante proposte si possono avere tante maggioranze diverse, si possono aggregare minoranze e vincere su una maggioranza che è relativa; quindi si possono avere tanti problemi dal punto di vista della tenuta del procedimento decisionale. In sostanza, riassumendo in estrema sintesi, un emendamento è una proposta diversa come se fosse una diversa proposta di legge strutturata come cambiamento della proposta di legge che è in discussione, per avvicinare il contenuto della decisione finale a quelle che sono le mie preferenze. Perdonatemi la banalità della considerazione, ma vi assicuro che è un passaggio che mi serve per arrivare dove voglio.

Quindi se gli emendamenti sono alternative decisionali e alternative strutturate come proposte di modifica al testo che si sta discutendo, è fondamentale il momento nel quale si decide quale testo discutere; per esempio, la selezione del testo base o del testo unificato, che di solito avviene in Commissione quando si passa dalla discussione del tema, per esempio “vogliamo discutere oggi di procreazione medicalmente assistita” e tutti quanti avremo la nostra idea sul tema, a quando si sceglie il testo tra i vari presentati - testo base - o si sceglie di redigerne uno nuovo - un testo unificato - e quindi alla luce delle varie opzioni presentate si fa una sintesi e si propone un nuovo testo. Da quel punto in poi non si parlerà in generale di procreazione medicalmente assistita ma si parlerà di quel testo e le altre idee, eventualmente diverse da quel testo, dovranno essere strutturate come proposte di modifica di quel testo che si è messo in discussione e per modificarlo bisognerà aggregare una maggioranza.

Ora, se fino a questo punto è tutto abbastanza lineare qui subentra

l'ordine di votazione degli emendamenti, cioè come si struttura quell'ordine di votazione. Sono due i criteri, anche se uno in realtà è quasi sempre implicito, poche volte lo troviamo esplicitato ed è quello che si applica in via prioritaria. I due criteri di votazione degli emendamenti sono quello noto: soppressivi, sostitutivi e aggiuntivi, che va applicato nell'ordine in base al quale il singolo emendamento interviene sul testo. In pratica, che senso ha quell'ordine soppressivi, sostitutivi e aggiuntivi? Ha una esigenza di economia procedurale; cioè se esiste qualcosa che crea divisione nell'assemblea e che incastra la decisione, non si può andare avanti, e magari c'è una maggioranza che la vuole eliminare e la decisione può procedere più spedita meglio votare prima la soppressione e poi, qualora rigettata, si passa al merito della questione. Altrettanto, se esiste una discussione su un testo che vuole essere sostituito meglio discutere della sostituzione e solo alla luce, eventualmente, del rigetto di quella sostituzione parlare di integrarlo con disposizioni nuove e ulteriori. Questo perché permette all'approvazione dell'emendamento soppressivo di precludere di tutti gli altri, perché è inutile parlare della sostituzione o integrazione di un testo che non esiste più o parlare dell'integrazione di un testo che è stato sostituito.

Quindi è chiaro perché, o almeno è abbastanza immediato perché si usa questo ordine che deriva, appunto, come diceva il professor Lupo, addirittura da Bentham e studi del tardo '700.

Ma ancora prima questo ordine si applica quando più emendamenti concorrono a modificare un identico testo, o meglio ancora un'identica porzione di testo. Perché dobbiamo immaginare l'esame del progetto di legge come la lettura del testo, laddove incontro un emendamento mi fermo, se ci sono più emendamenti che concorrono li voto nell'ordine prescelto. Quindi, per esempio, l'emendamento soppressivo integrale va votato prima del soppressivo parziale perché incide su tutto il testo e altrettanto dovrò procedere in questa maniera.

Perché ricordo questo? Perché questi sono due criteri fondamentali che portano a due conseguenze, che sono: la prima che per approvare il testo così come è partito devo rigettare tutti gli emendamenti, perché devo decidere di non sopprimere, devo decidere di non sostituire, devo

decidere di non aggiungere nulla, per arrivare alla fine li devo votare tutti e dunque più emendamenti presento più ritardo la decisione.

Ho parlato di soppressione, di sostituzione e di aggiunte, non ho parlato di maggioranza e opposizione, governo, singolo deputato, singolo consigliere: è un ordine assoluta-mente neutrale rispetto al soggetto presentatore. Non è sempre così, non è ovunque così, ci sono Parlamenti nei quali l'emendamento del Governo si vota per primo, ci so-no Parlamenti in cui si vota per primo l'emendamento pre-sentato cronologicamente per primo.

Quindi, pregiudizionalità e neutralità sono i due elementi che stanno alla base e che sono le conseguenze dell'ordine di votazione così come esiste tanto alla Camera che al Senato, peraltro esplicitato in maniera diversa; tanto nel Consiglio regionale del Veneto il cui Regolamento ricalca grosso modo le disposizioni del Regolamento della Camera.

Per questo - e vengo alle statistiche - volevo farvi vedere alcuni numeri. Primo, perché ho scelto la Camera? Sia perché l'impianto regolamentare del Consiglio regionale del Veneto è stato più ispirato al Regolamento della Camera; sia perché è più formalizzato su alcuni aspetti che vorrei trattare, in particolare le tecniche di riduzione del numero di votazioni; sia perché le statistiche della Camera sono pubbliche e quindi accessibili sia a me sia a chi volesse discutere il tipo di linea che tengo nel mio intervento, mentre quelle del Senato non lo sono.

Dalla XIII Legislatura, cioè da quando sono complete le statistiche degli emendamenti, ho preso il numero di emen-damenti presentati, votati e approvati. Per tornare al primo punto che dicevo, cioè la disgiunzione nettissima tra il diritto di presentare emendamenti che non ha limitazioni, non esiste un numero minimo di firme per presentare un emendamento, non esiste un numero massimo di emendamenti che il singolo soggetto può presentare e che vedete ha una media altissima, perché se sono 46 mesi più o meno dall'inizio della Legislatura siamo oltre i 10 mila emendamenti al mese, in questa Legislatura. Vi segnalo perfino che nella XIII Legislatura esiste un caso particolarissimo, che è quello della deputata Malavenda, che presenta centinaia di migliaia di emendamenti, peraltro in epoca pre CD di Calderoli, se avete seguito il dibattito sulla riforma costituzionale. Penso che il professor Lupo e il

consigliere Tucciarelli possano testimoniare la mole quantitativa di quegli emendamenti, che sono talmente rilevanti che perfino il Servizio Studi della Camera li distingue in sede di statistica.

Ma guardate qual è la differenza tra quanti emendamenti sono presentati in questa Legislatura, 56 mila, e quelli votati, 13 mila, sostanzialmente uno su 4 o 5. Nelle legislature precedenti era ancora inferiore, in questo sicuramente il cambio di quadro politico da bipolare o tripolare ha influito. Poi, altrettanto rilevante, anche se più politicamente che giuridicamente, è il dato degli emendamenti approvati: 2 mila, 1.900 su 56 mila; ma questo riguarda più gli equilibri, quanto la maggioranza è capace di tenere sugli emendamenti presentati dall'opposizione, mentre invece interessante è la disgiunzione tra presentati e votati.

In particolare, questi sono i dati di questa Legislatura: sono stati approvati il 3%, sono stati respinti il 22%, quindi il 25% degli emendamenti sono stati votati, e il 75% non sono mai stati posti in votazione. Perché? Perché un numero così importante non viene votato?

Qui erano anche state discusse, per chi fosse stato presente nell'altra iniziativa qualche anno fa in Consiglio regionale del Veneto, le varie tecniche di ostruzionismo, i vari modi di classificazione e le reazioni regolamentari a quei tipi di ostruzionismo.

Su questo spenderei due minuti per fare un minimo di ordine lessicale, perché tante volte si parla di canguro che fa saltare gli emendamenti. Per essere un po' più preciso le serie di emendamenti a scalare è il tipico ostruzionismo che si manifesta in sede di sessione di bilancio dove, per esempio, io ho una disposizione che alloca una posta di bilancio per una spesa 'x' e presento 'n' emendamenti che, senza cambiare il contenuto dispositivo, cambiano soltanto la posta di un euro. Oppure, per esempio, mi sono andato a prendere qualche emendamento che risale a qualche Legislatura fa sulla composizione della scheda elettorale. Questi erano emendamenti UDC sulla nuova legge elettorale, nel 2005, che modificavano millimetro per millimetro la distanza dei simboli sulla scheda. Sono evidentemente emendamenti ostruzionistici, che ci siano 44, 45 o 46 millimetri di distanza tra i simboli sulla scheda non cambia nulla. Però in forza di quello che ho detto prima, cioè più emendamenti

presento più ritardo la decisione, quello era stato il comportamento dei parlamentari dell'UDC della XIV Legislatura per ritardare la decisione.

Qual è la reazione del Regolamento della Camera, peraltro riportato letteralmente nel Regolamento del Consiglio regionale del Veneto?

La possibilità del Presidente, quando gli emendamenti differiscono tra loro soltanto per serie, cifre o per espressioni altrimenti graduate, di prendere la cifra più alta, la cifra più bassa, un certo numero di emendamenti a discrezione del Presidente intermedi e far votare saltando dall'uno all'altro. Questo è propriamente detto canguro, in modo da razionalizzare, di fronte ad un evidente tentativo ostruzionistico - che nel bilancio tra discussione e decisione fa pendere il pendolo ben oltre la discussione, perché non discuto di nulla tra 44 e 45 millimetri - e preservare l'esigenza e la decisione e permette al Presidente di selezionare un certo numero di emendamenti e al rigetto di un emendamento intermedio, facciamo conto che i miei estremi sono tra 60 e 50 millimetri, se prendo 60, 57, 53 e 50 e in mezzo ho tantissimi altri emendamenti intermedi, votare che non voglio 60, che non voglio 57 e che non voglio 55 implica espressamente non direttamente, ma come conseguenza diretta, la preclusione di tutti gli emendamenti intermedi. Questa è una tecnica che si è affinata sin dagli anni '80, formalizzata con la riforma del Regolamento della Camera dalla fine degli anni '80, importata nel Regolamento del Consiglio regionale del Veneto e applicata pacificamente anche nella Legislatura attuale nella Camera dei Deputati.

Vi faccio notare che è un rimedio talmente efficace che alla Camera dei Deputati ostruzionismo di questa maniera praticamente non viene più percorso perché non è più efficace. Nella XIII Legislatura le votazioni per serie a scalare riguardavano il 7% degli emendamenti, al netto degli emendamenti Malavenda, adesso è lo 0%; cioè perché mi devo mettere a scrivere tanti emendamenti uguali che cambiano soltanto per cifre quando ormai me li fanno saltare e c'è perfino la norma regolamentare che consente al Presidente di procedere in questa maniera?

Altra ipotesi di emendamenti ostruzionistici che cercano di far saltare la decisione sulla base del principio per cui ciascun emendamento deve essere votato, sono le votazioni per parti comuni. Questo è il tipico esempio sul quale voglio oppormi ad un progetto di legge e presento

tantissimi emendamenti che prevedono di sopprimere i commi 1 e 2, sopprimere i commi 1 e 3, sopprimere i commi 1 e 4, è evidente l'irrazionalità o, almeno, il fine unico di ritardare la decisione presentando degli emendamenti perché me li voglio far notare. Su questo la prassi è assolutamente incontrastata, il Presidente può porre in votazione la parte comune degli emendamenti, in questo caso la soppressione del comma 1; alla reiezione della soppressione del comma 1 tutti gli altri emendamenti non vengono votati e vengono dichiarati preclusi in quanto contengono la parte "soppressione del comma 1". E anche questo tipo di emendamenti è sempre più raro vederne formulati alla Camera di Deputati, proprio perché si sa dove andrà il Presidente ad ordinare la discussione.

Ulteriormente, principi non testualmente identici che vengono posti in votazione. Per esempio prendiamoci qualche stagione politica non più attuale per distaccarci un po' dall'attualità: il cosiddetto Lodo Alfano, sospensione dei processi penali a carico delle massime cariche dello Stato. L'opposizione presenta tutta una serie di emendamenti chiedendo di escludere specifici reati dalla sospensione dei processi penali che riguardavano le massime cariche dello Stato ed erano emendamenti che testualmente non coincidevano, perché riguardavano fattispecie penali diverse: per esempio, i processi penali sono sospesi per il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, i Presidenti delle Camere ad eccezione di reato corruzione in atti giudiziari, ad eccezione del reato di violenza privata, etc.. Anche lì esempio di messa in votazione di un principio non testuale per il quale il Presidente della Camera con una sola domanda: "Volete voi escludere ulteriori reati dalla sospensione dei processi penali prevista dal progetto di legge in discussione?", la Camera respinge e conseguentemente sono preclusi tutti gli emendamenti che, anche se non testualmente coincidenti, avevano teleologicamente il fine di escludere ulteriori fattispecie di reato dalla sospensione di processi penali a carico delle massime cariche dello Stato.

Questo per dire come, approcciandoci alle tecniche di razionalizzazione delle votazioni sugli emendamenti, ormai la situazione sia tale per la quale la massima parte degli emendamenti non viene posta in votazione.

Chiudo con l'ultimo elemento, sempre preso dal Regolamento della

Camera dei Deputati, che vuole essere un contropotere, un bilanciamento del potere del Presidente dell'Assemblea. Quando si procede a questo tipo di razionalizzazioni si parla specificamente di valutazione in linea di principio riassuntive, ma in generale viene applicato sempre alla Camera dei Deputati, cioè il diritto, la possibilità per i Gruppi parlamentari di segnalare gli emendamenti da porre in discussione. Peraltro esiste anche un meccanismo numerico per il quale ciascun Gruppo parlamentare può segnalare per ciascun articolo un numero di emendamenti pari a un decimo dei propri componenti; cioè un Gruppo parlamentare di cento deputati per ciascun articolo segnala dieci emendamenti che siano proposte politicamente qualificanti, dieci emendamenti che vengono comunque posti in votazione e che il Presidente non può razionalizzare ulteriormente.

È nato come istituto per limitare il potere del Presidente che, come abbiamo visto, con queste tecniche è particolarmente incisivo. In realtà questa disposizione è soggetta ad una evidente eterogenesi dei fini per cui alla Camera ormai si votano solo gli emendamenti segnalati. Però anche per questa via, che qualcuno ha chiamato di contingentamento degli emendamenti, anche se l'espressione provoca qualche confusione con il contingentamento dei tempi, per cui discussione e decisione sembrano andarsi un po' troppo a confondere, vi segnalo il salto logico che questo comporta. Finché il Presidente che organizza gli emendamenti presentati in classi omogenee e li fa votare e da quello consegue un effetto logico giuridico alla preclusione degli altri, c'è comunque un principio logico che tiene. Quando invece sono emendamenti segnalati dai Gruppi e si votano solo quelli, innanzitutto, c'è un accentramento nel Capogruppo, nel delegato d'Assemblea, anche se dipende dal funzionamento delle singole Assemblee, rispetto per esempio i parlamentari dissenzienti dal proprio Gruppo - per i quali peraltro il Presidente può ammettere ulteriori emendamenti e garantire un po' più di pluralismo -, però non esiste nessun principio unificatore; cioè quando il Presidente fa votare la parte comune, o il principio non testuale, o il canguro, gli emendamenti che non si votano sono preclusi perché implicitamente rigettati. Quando si votano solo quelli segnalati la discrezionalità si sposta dalla

decisione dell'assemblea sulla base del lavoro fatto dal Presidente a quella dei soggetti politici, che quindi esclude potenzialmente proposte politicamente qualificanti.

Su questo mi fermerei, mi scuso se sono stato un po' veloce e disorganico, ma era per inserire qualche elemento. Ovviamente sono a disposizione per qualunque richiesta di ulteriore specificazione.

*Dibattito*

**Piero RUZZANTE** (*Partito Democratico*)

Non mi aspettavo che il dibattito fosse in questa prima parte, quindi vado diretto al punto. La prima questione: quanti sono i tempi dati per i subemendamenti a fronte di una nuova proposta emendativa? Ipotizziamo una proposta emendativa di 6 pagine, possono essere dati 3 minuti, 5 minuti, 7 minuti per i tempi dei subemendamenti? O, per esempio, c'è quasi l'obbligatorietà di un giro tra i Capigruppo di opposizione, solitamente, di 5 minuti l'uno? Quindi passano come minimo intanto 20-30 minuti, a seconda di quanti sono i Gruppi di opposizione, durante i quali l'emendamento è consegnato all'Aula? Può essere letto e può essere preparata una proposta emendativa, subemendativa in questo caso, consona rispetto ad un testo conosciuto e in qualche modo informato da parte dell'Aula? E solo successivamente a questo primo giro di interventi dei Capigruppo viene dato il limite entro il quale possono essere presentati subemendamenti? Non ho memoria specifica; sono stato un periodo alla Camera però non mi risulta mai essere stato di 5 o 10 minuti. Quindi volevo chiedere su questo visto che avete delle statistiche così precise.

La seconda: sarebbe importante avere le statistiche del Consiglio regionale su quanti sono gli emendamenti presentati, quanti quelli in discussione e quante volte c'è una autolimitazione stessa dei Gruppi.

Per esempio, sul bilancio spesso si discute del contenuto degli emendamenti, ma poi c'è un ritiro presso che automatico del 50, 60, 70% degli emendamenti. Sarebbe bello avere questi dati.

Ultima riflessione: con il Regolamento Violante è stato introdotto il contingentamento dei tempi, è questo l'elemento cardine e principe per ridurre i tempi di approvazione di una proposta di legge. Io credo che questo sia l'elemento cardine, fatti salvi ovviamente gli emendamenti a scalare o quelli che sono stati presentati. Credo che l'elemento dei tempi contingentati sia comunque una garanzia per la maggioranza di poter vedere approvato un provvedimento, anche a costo di non dare

più tempo per la presentazione degli emendamenti dell'opposizione che vengono selezionati o scelti per articolo.

**Nicola LUPO** (*LUISS Guido Carli*)

In parte, soprattutto la prima domanda, direi che può essere opportuno che sentiamo come sono le prassi di Camere e Senato prima di andare sui termini sia per gli emendamenti che per i subemendamenti, sono aspetti molto di prassi. Se ci fondiamo sulla lettera dei Regolamenti ne ricaviamo poco, entrambi i colleghi di Camera e Senato ci diranno di prassi in essere di notevole interesse che ci mostrano un fenomeno che è molto forte sia presso la Camera sia presso il Senato.

I Regolamenti parlamentari sono cambiati molto poco, l'ultima riforma dei Regolamenti parlamentari è proprio quella Violante del 1997, che ha un certo respiro; al Senato la riforma più grande è quella Spadolini del 1988; poi si è proceduto con piccoli assestamenti e nell'ultimo decennio non ci sono stati neanche questi piccoli assestamenti. Però non è rimasto tutto uguale, anzi, le procedure parlamentari hanno avuto una evoluzione molto forte, molto significativa, direi tutta nel senso - se vogliamo tornare alla discussione e decisione - di agevolare la decisione. Se posso permettere un mio giudizio personale, forse è anche eccessiva la spinta in questa direzione e questo esempio, ci tengo a tornare su questo in risposta alla terza domanda dell'onorevole Ruzzante, è particolarmente marcato proprio sull'istituto della segnalazione degli emendamenti cui prima faceva riferimento il dottor Piccirilli, che viene chiamato anche contingentamento degli emendamenti. Perché? Parto dalla domanda del consigliere Ruzzante. Sicuramente il contingentamento dei tempi è stato il simbolo di questo cambiamento ed è stato codificato nei Regolamenti. Queste due tappe che prima ricordavo, 1988 al Senato e 1997 alla Camera, sono proprio i momenti in cui il contingentamento dei tempi decide quanto tempo dedicare a ciascun provvedimento e lo ripartisce. Tra chi? In base al principio che prima vi ricordavo, innanzitutto tra i Gruppi, poi saranno i Gruppi a ripartirlo al loro interno. Per cui per avere la possibilità di intervenire in Assemblea bisogna avere l'assenso del

Gruppo, è il Gruppo che decide come utilizzare il suo tempo. E proprio perché questo istituto non sia contrastante con i principi costituzionali, in particolare con l'articolo 67, la libertà di mandato, viene prevista una riserva di tempo per i parlamentari dissenzienti o a titolo personale, come dice il Regolamento della Camera.

Questo è un istituto potentissimo, non c'è dubbio, perché consente di non utilizzare l'arma ostruzionistica più facile che è quella di parlare all'infinito. Negli anni '70, vi ricordo, alla Camera dei Deputati c'erano parlamentari - mi viene in mente l'onorevole Boato per tutti - che facevano interventi di ore, decine di ore, superiore alla decina di ore. Però basta il contingentamento dei tempi? Da solo non ce la fa, o meglio, la solita rincorsa ostruzionismo e antiostruzionismo, cioè: ostruzionismo uguale libertà di parola indefinita nel tempo, misura antiostruzionistica è il contingentamento dei tempi. Misura ostruzionistica di risposta: numero degli emendamenti, perché non agisco più sui tempi di parola ma agisco sui tempi tecnici di votazione, che se presento tanti emendamenti crescono indipendentemente, anche oltrepassando la quota di tempo complessiva attribuita a ciascun provvedimento. Qual è la misura antiostruzionistica rispetto a questa misura ostruzionistica? Quella che abbiamo appena visto: la misura della segnalazione degli emendamenti o del contingentamento degli emendamenti. È curiosa la genesi di questa misura, perché se andiamo a leggere il Regolamento della Camera la segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi è formulata come una garanzia per i Gruppi parlamentari, dice: in caso di votazioni riassuntive ciascun Gruppo ha diritto a vedersi votati almeno un numero di emendamenti per ogni articolo pari ad un decimo dei suoi componenti. In realtà nella prassi, da più di un decennio e sono sicuro che ne sentiremo parleremo tra brevissimo, la segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi è diventata la regola.

L'istituto nasce in sessione di bilancio e poi si estende all'Assemblea, sono i Gruppi a decidere su quali emendamenti si vota: voi avete un fascicolo degli emendamenti in cui ci sono tutti gli emendamenti presentati, quindi ancora l'effetto giuridico minimo della presentazione dell'emendamento è vedersi l'emendamento nel fascicolo, ma non tutti gli emendamenti si votano, si votano solo quelli segnalati dai rappresentanti

dei Gruppi. Ripeto, questo è andato al di là della lettera del Regolamento. Mi taccio perché in parte ho risposto alla terza delle tre domande.

Ovviamente le statistiche del Consiglio regionale noi non le abbiamo, se ce le date ci riflettiamo volentieri. Non so se il dottor Piccirilli vuole aggiungere qualcosa...

**Giovanni PICCIRILLI** (*LUISS Guido Carli*)

Sì, perché qualche tempo fa ho scritto una notarella che si intitolava “Sul valore costituzionale del termine per la presentazione dei subemendamenti”. In Francia, a proposito della sessione di bilancio, ci fu un ricorso delle minoranze parlamentari che lamentava il termine troppo esiguo e ci fu una pronuncia del Consiglio costituzionale sul punto. Per le prassi, gli esponenti di Camere e Senato sapranno essere più precisi.

Ricordo il fatto dal quale nasceva quella nota. Era una sessione di bilancio della XIV Legislatura dove il Governo di Centro–Destra allora presentò emendamenti integralmente sostitutivi della Finanziaria, oltretutto incidendo sulle aliquote IRPEF, e furono date 5 ore notturne, tra le 3 di notte e le 8 di mattina, su un testo nuovo. Però non credo sia un bel caso.

Per quanto riguarda, invece, il contingentamento dei tempi mi limiterei ad una cosa che approfondiamo forse successivamente. Il contingentamento dei tempi alla Camera sicuramente c'è ed è la regola e spesso viene deciso dal Presidente perché non si raggiunge la maggioranza necessaria in Conferenza dei Capigruppo. Però dal contingentamento dei tempi sono esclusi provvedimenti spesso politicamente assai qualificanti come i decreti legge e sono incluse, invece, o almeno per prassi sono stati sempre più incluse, categorie di provvedimenti che in realtà dovevano essere escluse per un disposto regolamentare non facilmente interpretabile, come la materia costituzionale. L'articolo 24, comma 12, del Regolamento della Camera tendeva ad elencare alcuni casi, per esempio per la straordinaria importanza politica, ora non ricordo le parole esatte ma il concetto è quello, per limitare l'applicazione del contingentamento che invece per prassi è stato sempre più esteso. Quindi quello è lo strumento principe

per garantire la decisione.

**Andrea ZANONI** (*Partito Democratico*)

Ho sentito il caso che ha citato il dottore nell'ultimo intervento per quanto riguarda il Parlamento francese, una legge di bilancio, la materia era l'IRPEF quindi una materia...

**Giovanni PICCIRILLI** (*LUISS Guido Carli*)

No, chiarisco, erano due esempi diversi: un caso in Italia dal quale nasceva quella nota e un ulteriore caso in Francia per il quale ci fu una pronuncia di questo tipo sulla congruità del termine per la presentazione degli emendamenti, in quel caso.

**Andrea ZANONI** (*Partito Democratico*)

Volevo partire da un fatto concreto che ci è capitato nella discussione della riforma della sanità in Veneto. Come minoranza ci siamo trovati in difficoltà, pur usufruendo di una deroga al Regolamento che non ci dava dei tempi contingentati per la discussione, a causa di un emendamento che rimetteva in discussione la geografia delle ULSS in Veneto, che riscriveva il numero delle ULSS e la distribuzione geografica nelle varie province, un emendamento che aveva anche un allegato che faceva la nuova lista dei comuni facenti parte di ciascuna delle ULSS, quindi un emendamento di sostanza, di contenuto. In questo caso, quindi, ci si trovava di fronte a questa novità rispetto alla formulazione iniziale del progetto di legge e la difficoltà da parte nostra di dover emendarlo perché i tempi che ci sono stati dati sono stati subito di 5 e poi 10 minuti.

La domanda è: perché non c'è a disposizione un qualche meccanismo che diversifichi la tempistica anche in base all'emendamento madre su cui si va ad agire? Perché se un emendamento è semplice, di facile lettura...

ma leggere 4 o 5 pagine e poi emendarle! Lei prima parlava di 5 ore, a me è venuta la battuta “generosi!”, eppure c’è il contenzioso sulle 5 ore e qui siamo sui 5-10 minuti. Quindi la difficoltà sta nel poter operare con tempi ristretti però su un contenuto, una norma madre, in questo caso un regolamento molto importante. È difficile anche poterlo leggere non emendarlo con questa tempistica. In questo caso le prerogative del Consigliere che vuole, senza finalità ostruzionistiche, proporre un qualcosa di diverso un po’ vengono a mancare.

**Nicola LUPO** (*LUISS Guido Carli*)

Grazie della domanda. Credo sia un classico caso in cui è difficile trovare un equilibrio.

Lei, giustamente, diceva che bisogna tenere in considerazione l’importanza dell’emendamento, la lunghezza dell’emendamento. Purtroppo questa è una cosa presso che impossibile da fare, nel senso che i Regolamenti dettano termini che sono quelli, dettano regole che sono le medesime. Faccio l’esempio appoggiato proprio sul caso della segnalazione degli emendamenti da parte dei Gruppi. Se ci pensate, una regola come quella che vi abbiamo appena descritto costituisce una sorta di incentivo a presentare maxiemendamenti, perché se io fisso il numero massimo di emendamenti segnalabili da parte dei Gruppi con riferimento all’articolo è molto più facile far passare un testo base composto da un unico articolo, perché, a quel punto, il limite degli emendamenti di ciascun Gruppo si riferisce ad un solo articolo, che non invece suddiviso in 15-20 articoli. Quindi, una regola come quella che vi abbiamo appena descritto ha prodotto un effetto completamente inintenzionale ma rilevante, nel senso di rendere più facile l’approvazione dei testi composti da un unico articolo. Tant’è che in via equitativa in più occasioni, se non erro, il Presidente della Camera ha ampliato leggermente quella soglia, senza portarla al numero che sarebbe stato pari se avessimo contato il numero di articoli originari, ma ampliandola rispetto a quella che derivava dalla lettera del Regolamento. Come dire, il peso specifico di ciascun emendamento ovviamente è diverso, è chiaro che quando abbiamo davanti

un emendamento articolato, composto e lungo è difficile prenderlo in considerazione nella regola generale formata dal Regolamento.

**Giovanni PICCIRILLI** (*LUISS Guido Carli*)

Aggiungo qualcosina. Proseguendo nel discorso del professore, la riforma elettorale del 2005, quella del “Porcellum”, fu fatta sulla base di articoli molto grandi. Il Presidente aumentò il numero di emendamenti che potevano essere presentati a quel maxi articolo, ma se un intero progetto di legge è condensato in un unico articolo c’è poco da aumentare in via equitativa.

Sulla presentazione dei subemendamenti ad emendamenti presentati in corso di seduta mi sembra di poter dire che, per esempio nel Regolamento della Camera, c’è un favore per la decisione; cioè ci sono termini ordinari per la presentazione di emendamenti e subemendamenti, solo alcuni soggetti possono presentare emendamenti in corso di seduta, Commissione o Governo, addirittura al Senato c’è una disposizione regolamentare specifica - articolo 100, comma 5 - che parla della possibilità anche per i Senatori di presentare emendamenti in corso di seduta, 8 Senatori. Quella disposizione è talmente lontana dalla prassi che si è realizzata negli ultimi decenni che è pacificamente caduta in desuetudine. Tanto che in questa Legislatura si è posto il problema dinanzi ad una forza politica numericamente importante che chiedeva l’applicazione di una regola scritta nel Regolamento, alla quale è stata opposta una prassi incontrastata di decenni di desuetudine della stessa disposizione. Ma non solo, c’è un favor per la decisione perché si permette soltanto a soggetti della maggioranza, Commissione e Governo, la presentazione di emendamenti in corso di seduta. Per dire che il Regolamento della Camera dinanzi a questi emendamenti tardivi, che arrivano fino al momento della votazione, permette sì la presentazione di subemendamenti, ma è l’unico caso nel quale il Regolamento della Camera pone una soglia quantitativa minima; peraltro abbastanza elevata e sganciata da logiche partitiche, perché sono 30 deputati o un Presidente di Gruppo di almeno pari consistenza numerica che può presentare un subemendamento.

Soglia di deputati minima per poter presentare il subemendamento e il termine viene fissato dal Presidente in Assemblea, però è l'unico caso. Questo per dire che, dovendo cogliere lo spirito della disposizione, se è l'unico caso nel quale si pone una soglia minima già si fa una eccezione al termine ordinario di presentazione degli emendamenti. A quel punto, diciamo, se è un caso nel quale la decisione sta trovando un equilibrio tardivo almeno si voti, poi se la maggioranza ha i numeri approva quell'emendamento se non ce l'ha niente.

**Bruno PIGOZZO** (*Partito Democratico*)

Più che una domanda è una considerazione, eventual-mente una battuta da parte vostra. Quest'anno ci siamo trovati con la novità del collegato alla Legge di stabilità, che è diventato una specie di omnibus dentro cui buttare un po' di tutto anche all'ultimo momento e anche in corso di seduta e questo meccanismo dell'articolo unico - che assorbe praticamente una legge - ha creato non poche difficoltà, sia per la conduzione dei lavori d'Aula ma soprattutto per il merito di questa modalità che accelera sicuramente i tempi, ma non dà spazio alla discussione e all'approfondimento dei contenuti.

Volevo capire se questo tipo di segnalazione in giro per l'Italia, in altri Consigli regionali piuttosto che nei lavori parlamentari, potrebbe dare seguito ad una regolamentazione specifica per evitare proprio questo tipo di contraccolpi.

**Nicola LUPO** (*LUISS Guido Carli*)

Nel mio piccolo posso dire che nei miei scritti ho sempre affermato, da una quindicina d'anni a questa parte, che i maxiemendamenti contrastano con la Costituzione. Nel senso che nel momento in cui l'articolo 72 della Costituzione dice che le leggi si approvano articolo per articolo, se vogliamo dare un senso alla norma costituzionale il criterio che credo debba ispirare l'interpretazione della Costituzione presuppone una

qualche omogeneità nella nozione di articolo. Se l'articolo può essere qualunque cosa quella disposizione costituzionale è come se non fosse data.

Ovviamente, poi, devo prendere atto del fatto che i Presidenti delle Camere, il Presidente della Repubblica e per lungo tempo, ultimamente un po' meno, anche la Corte Costituzionale hanno invece privilegiato l'interpretazione dell'articolo 72 della Costituzione tale da ammettere e considerare articoli anche testi palesemente disomogenei, composti da disposizioni normative variegate. Cercando di capire perché questo accada, mi sono dato alcune risposte. Nell'ordinamento italiano si originano una serie di vantaggi nei maxiemendamenti con posizione della questione di fiducia, per cui alla fine diventa pressoché impossibile combattere questa prassi. Questa prassi che la Corte Costituzionale ha evitato di qualificare come consuetudine e ha qualificato come problematica prassi, nella sentenza del 2014. In termini generali la mia posizione è questa, se posso permettermi.

Poi, credo che le esigenze di decisione debbano trovare una disciplina specifica volta ad assicurarle, a temperarle meglio con le caratteristiche proprie del Parlamento di cui vi ho detto all'inizio. Se invece vengono fatte valere a suon di strumenti antiostruzionistici ... questo inseguimento tra ostruzionismo e antiostruzionismo spesso è anche l'inseguimento del peggior precedente, soprattutto con l'alternanza: il Presidente Violante da Presidente della Camera ha applicato un principio? Il Presidente Casini da Presidente della Camera suo successore riapplica quel principio magari abbreviando ancora un po' il termine per i deputati che intervengono una volta che si è esaurito il tempo a disposizione del Gruppo, da un minuto a 30 secondi, da 30 secondi a 20 secondi, rinfacciando il precedente assunto del Presidente Violante, diventato - anche qui con una scelta un po' discutibile - Presidente del Gruppo di opposizione nella Legislatura immediatamente successiva.

Così è chiaro che alla fine abbiamo un percorso decisionale, un processo legislativo molto asciugato, molto povero e che perde le sue caratteristiche. Viziato, ma diventa difficile trovare il bandolo per ricostruire da capo la cosa. Questa è la mia lettura rispetto a fenomeni di

questo genere.

**Giovanni PICCIRILLI** (*LUISS Guido Carli*)

Tutti questi strumenti anche un po' arzigogolati, raffinati nel tempo, etc., dimostrano una cosa soltanto: la sclerosi del procedimento decisionale, cercare di spingere ogni volta verso una forzatura nuova da entrambi le parti, perché gli strumenti di reazione all'ostruzionismo intervengono quando la pratica ostruzionistica da parte dell'opposizione si è spinta un passo più in là della volta precedente.

L'esperienza che consegna il Parlamento nazionale è quella che il punto finale di questo procedimento sono i maxiemendamenti, che sono un condensato, appunto, di violazione della Costituzione, violazione delle regole parlamentari, violazione di correttezza nei rapporti interni ad un'assemblea che sicuramente non sono un buon precedente e che senza un vincolo esterno, ossia una sentenza della Corte Costituzionale, sono impossibili da superare perché determinano un equilibrio che conviene a tutte le parti in gioco: maggioranza, opposizione e governo. Quindi, la raccomandazione, se posso, è proprio quella di comprendere il limite della procedura, perché lo sfruttamento strategico della procedura porta ad un punto di caduta che fa perdere senso alla procedura stessa, come i maxiemendamenti dimostrano in maniera assolutamente lampante.

**Claudio SINIGAGLIA** (*Partito Democratico*)

L'emendamento è uno strumento politico, siamo d'accordo su questo, no? È uno dei fondamentali strumenti politici dell'Assemblea, non solo dell'opposizione. Lo posso usare in diversi modi: la maggioranza lo usa per trovare una sintesi all'interno del percorso di discussione della legge, io posso usarlo per dare un messaggio all'esterno, Alcuni emendamenti li propongo perché voglio siano bocciati dalla maggioranza, per dire "io ho presentato questo tema politico, la maggioranza non è d'accordo, me lo boccia". Quindi l'emendamento nasce all'interno di un contesto che è soprattutto un contesto politico.

Ci sono emendamenti all'interno del contingentamento dei tempi e emendamenti all'esterno del contingentamento dei tempi. Se faccio gli emendamenti all'interno del contingentamento dei tempi è una prassi d'Aula che guarda soprattutto all'esterno, a mio giudizio, perché so che il tempo è la variabile fondamentale che deciderà della vita o meno degli emendamenti e della modalità di presentazione degli emendamenti. Ma se non c'è il contingentamento dei tempi è chiaro che l'Aula è il luogo fondamentale nel quale io discuto, decido, delibero, come avete detto voi. Quindi è fondamentale l'intesa politica all'interno dell'Aula e tutto ciò che ha a che fare con il tempo esce, deve uscire, perché non c'è il contingentamento del tempo. Se c'è il contingentamento del tempo ho questa variabile, se non c'è il contingentamento del tempo è una sintesi politica che devo trovare. E alle volte è successo anche in questo Consiglio: la proposta di legge è saltata perché non si è trovata la sintesi politica. L'Aula è centrale.

Questo è un ragionamento fondamentale, a mio giudizio, che dà significato ad un Regolamento che abbiamo che prevede il contingentamento dei tempi, ma anche no, una volta abbiamo a disposizione questa possibilità. Allora, è la credibilità dell'Aula, la credibilità del Regolamento e la credibilità del gioco che noi abbiamo del contingentamento, del non contingentamento e degli emendamenti, poi varie sfaccettature dipendono anche dal clima dell'Aula. Sarebbe interessante capire quanti emendamenti la maggioranza ha presentato e quanti l'opposizione; ce n'è una percentuale anche della maggioranza che non è banale perché aiutano a capire i percorsi d'Aula.

Un'ultima cosa, ci sono altri strumenti politici, per esempio abbiamo le interrogazioni a risposta immediata, qual è il tempo congruo per avere una risposta immediata? Anche questo sarebbe da far rientrare all'interno della discussione politica; abbiamo una esperienza alla Camera? La media delle altre Regioni qual è? Perché anche questo è uno degli strumenti con i quali facciamo politica e parliamo, ripeto, all'interno dell'Aula ma anche fuori, sono messaggi che diamo fuori.

**Nicola LUPO** (*LUISS Guido Carli*)

Ringrazio della domanda. Ho due commenti.

Assolutamente, l'emendamento è anche un messaggio politico ed è anche un messaggio politico della maggioranza. Vi accennavo cosa è successo in Commissione bilancio nell'unica lettura della Legge di bilancio quest'anno, perché sapete che il Senato ha approvato il medesimo testo. Quindi nell'unica lettura cruciale in Commissione bilancio; per la prima volta si è applicato l'istituto della segnalazione degli emendamenti al momento della presentazione degli emendamenti stessi, cioè non si è distinto: io presento x emendamenti, li metto nel fascicolo e poi saranno i Gruppi a dire "di questi emendamenti io segnalo questo numero limitato". In questo caso, per la prima volta in Commissione bilancio la segnalazione degli emendamenti è stata contestuale alla loro presentazione. Quindi ai fini del vaglio di ammissibilità degli emendamenti gli uffici già sapevano, il Presidente già sapeva quali sarebbero stati gli emendamenti segnalati dai Gruppi.

Sottolineo che è sintomatico - perciò lo riferisco a questa domanda - il fatto che la quota di emendamenti segnalabili in questa fase non è stata calcolata sulla base del criterio che prima vi è stato ricordato, ma è stata distribuita equamente tra Gruppi di maggioranza e Gruppi di opposizione. Quindi, sulla Legge di bilancio le possibilità emendative dei Gruppi di maggioranza sono state pari alle possibilità emendative dei Gruppi di opposizione quanto al diritto a vedersi votato l'emendamento, ed è secondo me un dato di notevole significato.

Invece ho qualche perplessità in più dal punto di vista sistematico sulla sovrapposizione tra contingentamento dei tempi e segnalazione degli emendamenti. È vero, si usa anche l'espressione contingentamento degli emendamenti perché la logica è la stessa, nel senso che è il Gruppo che ha una risorsa limitata e decide come utilizzarla, come giocarsela, con quali parlamentari, quali interventi in Aula e quali emendamenti da votare.

Però dal punto di vista concettuale sono due istituti diversi: uno riguarda l'uso del tempo e l'altro riguarda l'uso delle votazioni. Ma questo da un punto di vista teorico.

Sulle interrogazioni a risposta immediata è un istituto molto interessante

e alla Camera, in particolare, è proprio la dimostrazione del limite della norma regolamentare. Forse una delle ragioni per cui non si fanno più tante riforme del Regolamento è anche qui: nella riforma Violante del 1997 uno dei contrappesi a vantaggio dell'opposizione era il cosiddetto premier question time, l'interrogazione a risposta immediata del Presidente del Consiglio; ovvero il diritto a vedersi in Aula, almeno una volta al mese, il Presidente del Consiglio che ci mette la faccia e risponde a domande che tutti i Gruppi gli fanno. È un istituto sostanzialmente disapplicato e l'ordinamento non ha avuto nessuna forma di reazione, al di là di qualche lettera che i Presidenti di turno hanno mandato alla Presidenza del Consiglio.

Nel momento in cui il Regolamento parlamentare non è in grado da solo di costruire uno statuto dell'opposizione, e quindi di trovare un equilibrio tra i diritti della maggioranza, del Governo e dell'opposizione, diventa difficile modificare questo status quo. Quindi sicuramente è uno dei nodi.

Sul sindacato ispettivo ci sono sicuramente margini di miglioramento molto forti, anche proprio sulla tempistica, sui mezzi di trasmissione delle interrogazioni.

Nell'era di internet siamo ancora molto indietro su questo, è uno dei punti su cui l'innovazione regolamentare potrebbe spingersi molto efficacemente; se posso - anche qui da lontano - esprimere un punto di vista.

SECONDA PARTE

**La funzione di garanzia del Presidente di  
Camera e Senato**

*Relazioni*

**Claudio TUCCIARELLI** (*Camera dei Deputati*)

**La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati  
nella condizione dei lavori dell'Assemblea**

Mi soffermerò sul ruolo di garanzia del Presidente della Camera dei deputati, soprattutto, brevemente, sul ruolo che svolge con riguardo ai meccanismi di votazione in Assemblea.

Innanzitutto, doverosa premessa sulla posizione del Presidente della Camera dei deputati nel contesto costituzionale. Potremo riassumerla con la seguente formula: Presidente rappresentante dell'Istituzione parlamentare, custode della sua autonomia. All'interno dei regolamenti parlamentari, vi sono due elementi che in qualche modo suffragano questa affermazione: i quorum elettivi con cui vengono per l'appunto eletti i Presidenti della Camera e poi quella connotazione tipica dei Presidenti di Assemblea che qualcuno ha denominato la fuga dalla precarietà. Non vi sono meccanismi a tempo, meccanismi fiduciari che leghino la permanenza in carica del Presidente di Assemblea ad un determinato periodo di tempo, comunque ad un rapporto fiduciario con l'Assemblea stessa.

Lo sviluppo che ha avuto nel corso degli anni la figura del Presidente della Camera, soprattutto con riguardo alle più recenti (ma ormai celebriamo il ventennale della riforma regolamentare Violante del 1997), è la figura del Presidente come, o anche come, garante per le opposizioni.

Ora, dovendo sintetizzare le funzioni del Presidente della Camera le suddividiamo in due categorie: funzioni interne, quali sono quelle essenzialmente delineate per macroaree dall'articolo 8 del Regolamento della Camera e funzioni esterne. Le funzioni interne sono quelle essenzialmente di interprete e giudice in talune occasioni dell'applicazione del Regolamento, in questo supportato in funzione consultiva dalla Giunta per il Regolamento; garante dell'autonomia parlamentare, come organo deliberativo dall'Ufficio di Presidenza; infine, di coordinamento dell'attività di programmazione dei lavori parlamentari, in questo con una funzione se si vuole suppletiva, laddove non siano raggiunti taluni quorum in seno alla Conferenza dei Capigruppo.

Poi vi sono le funzioni esterne, quelle individuate dalla Costituzione, ovverosia la Presidenza del Parlamento in seduta comune e la funzione di consultazione per i Presidenti della Repubblica nell'ipotesi di scioglimento delle Camere. Ma anche una serie di funzioni che comunque sono riconducibili a quella figura di imparzialità e di garanzia del Presidente della Camera che la legislazione ordinaria via via ha individuato, penso alle funzioni di nomina di organismi di garanzia altrimenti detti autorità.

Questo naturalmente non assorbe completamente la figura anche in sede ricostruttiva del Presidente della Camera, se solo teniamo conto di taluni funzioni sempre esterne che riguardano l'attività sopranazionale. Penso alle varie sedi della cosiddetta diplomazia parlamentare, di coordinamento tra i Presidenti dei vari parlamenti o delle Camere parlamentari dell'Unione Europea, in termini molto più generali ai poteri comunque di esternazione esercitati dai Presidenti delle Camere. È chiaro che, soprattutto con riguardo a quest'ultimo profilo, si sono verificati anche nel passato non troppo lontano dei momenti di frizione tra la proiezione esterna dei Presidenti delle Camere e le funzioni di garanzia ed imparzialità sotto il profilo interno.

Torniamo però, vista la sede e l'argomento che mi è assegnato, alla attività e alle funzioni di carattere interno del Presidente della Camera

dei Deputati. Ancora una volta dobbiamo tenere conto di un elemento assolutamente centrale, ovverosia: le attività interne inevitabilmente provoca-no delle ricadute sul piano istituzionale esterno. Penso all'attività di valutazione così importante del Presidente della Camera con riguardo all'ammissibilità degli emendamenti e se per caso l'ammissibilità degli emendamenti riguarda disegni di legge di conversione dei decreti legge ecco che la funzione del Presidente della Camera, tutta interna al procedimento legislativo, può produrre effetti rispetto alle successive determinazioni da parte della Corte Costituzionale sul contenuto omogeneo o sui presupposti di emendabilità della decretazione d'urgenza.

Analogo discorso riguarda, ma mi limito semplicemente ad evocarlo, anche le dichiarazioni di inammissibilità di atti di sindacato ispettivo su cui la Corte Costituzionale si è pronunciata rispetto a conflitti di attribuzione che hanno coinvolto uno dei due rami.

Quindi, il Presidente della Camera svolge funzioni che possiamo definire paragiurisdizionali all'interno del procedimento legislativo e, sotto alcuni profili, anche poteri in senso molto lato di carattere normativo; penso alle circolari dei Presidenti delle Camere che definiscono e specificano le competenze delle Commissioni parlamentari, che disciplinano il procedimento legislativo sotto il profilo della istruttoria legislativa. Tant'è che per certi versi talune circolari - penso ancora alla circolare sull'istruttoria legislativa del Presidente Violante - hanno anticipato quella che è diventata la riforma regolamentare del 1997.

Per quello che ci siamo detti fino adesso, il Presidente della Camera si pone ad un crocevia tutt'altro che comodo, ovverosia è un crocevia in cui si intersecano due direttrici: da un lato i diritti della maggioranza e i diritti delle opposizioni, maggioranza più Governo per certi versi; e dall'altro anche il rapporto, che non sempre è da dare così per scontato, tra poteri e funzioni dei Gruppi parlamentari, poteri e funzioni e diritti dei singoli deputati. Anche sotto questo profilo il ruolo del Presidente della Camera ha assunto nel corso del tempo sempre più una caratterizzazione improntata alla imparzialità e al ruolo para giurisdizionale, o comunque arbitrare delle sue funzioni. Tant'è che quando nel 1997 viene adottata un'ampia riforma del Regolamento della Camera dei Deputati, chiaramente ispirata dal sistema elettorale dell'epoca, ovverosia un

sistema elettorale prevalentemente di ispirazione maggioritaria, questa riforma regolamentare trova un punto di mediazione tra le diverse direttrici per l'appunto nel Presidente della Camera dei Deputati. Per cui ad un regolamento maggioritario corrisponde, a mio giudizio, un rafforzamento del ruolo di garanzia nei confronti dell'opposizione rispetto alla maggioranza o magari, in taluni casi, dei diritti dei singoli deputati rispetto al predominio/strapotere dei Gruppi parlamentari. Ecco, il punto di mediazione è il Presidente della Camera, fermo restando che il meccanismo elettivo e il quorum previsto dal Regolamento della Camera non cambiano al mutare del sistema elettorale e al mutare del rafforzamento corrispondente di questo potere e di queste funzioni di imparzialità del Presidente della Camera.

Eppure la parola che vi sto quasi ossessivamente ripetendo, in questa mia esposizione, "imparzialità", è il termine che sempre più viene evocato, costantemente evocato, come una parola che si associa quasi automaticamente alla figura presidenziale.

Vediamo come queste connotazioni si accompagnano alle funzioni presidenziali nell'ambito dei meccanismi di votazione in Assemblea e per certi versi, come prima ci ha ricordato anche il professor Lupo, meccanismi di votazione selettive che talora, raramente, vengono applicate anche nelle Commissioni.

Ora, quali sono i metodi di votazione selettive presenti nel Regolamento della Camera dei Deputati? Nel 1981 viene modificato l'articolo 85 del Regolamento, all'esito di questa modificazione sono presenti nel Regolamento della Camera, articolo 85, le cosiddette votazioni a scalare di una pluralità di emendamenti, subemendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti, esclusivamente per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate. Il Presidente in questo caso non ha facoltà, ha il dovere di applicare le votazioni a scalare scegliendo - a lui è rimessa la scelta del Regolamento - le entità diverse, le differenze di quantità o di gradazione tra i diversi emendamenti da porre in votazione e scegliendo soprattutto la rilevanza delle variazioni rispetto alla materia trattata.

Ripeto, non vi è una facoltà ma vi è un obbligo applicativo da parte del Presidente che però ha questi due parametri da applicare nelle votazioni

a scalare. Tant'è che per prassi nel corso degli anni le votazioni a scalare vengono applicate anche a fronte di un numero particolarmente ridotto di emendamenti che tra loro si differenziano esclusivamente per la graduazione.

Nel 1981 viene aggiunto un ultimo periodo all'articolo 85, comma 8, che constatato è presente in termini assolutamente identici nel Regolamento di questo Consiglio regionale, ovverosia la facoltà del Presidente di modificare l'ordine delle votazioni quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia e della chiarezza delle votazioni stesse. Misura che fu introdotta per finalità assolutamente antiostuzionistiche alla luce dell'esperienza di cui gli esponenti del Gruppo del Partito Radicale erano principe. Fatto sta che su questa base nel Regolamento della Camera vengono introdotti degli elementi che tentano di far prevalere, o comunque di ribilanciare il rapporto tra discussione e deliberazione. E a partire soprattutto dal 1991 vengono introdotti via via meccanismi che possiamo chiamare votazioni selettive per principi e votazioni selettive di carattere riassuntivo. Nel 1997 la riforma regolamentare dell'epoca per la prima volta esplicita, nel Regolamento della Camera, il chiaro riferimento alla votazione riassuntiva e per principi. Lo fa attraverso i meccanismi della segnalazione, per cui i Gruppi possono segnalare prima dell'inizio dell'esame degli articoli gli emendamenti, articoli aggiuntivi e subemendamenti da mettere in votazione in applicazione dell'articolo 85, comma 8, in modo da procedere a votazioni riassuntive o per principi.

Il rapporto è di 1 a 10, cioè un numero di emendamenti pari ad un decimo del numero dei componenti del Gruppo per ogni articolo e un quinto per i disegni di legge di conversione. Il Presidente con riguardo a questo tipo di votazioni, che non vengono ulteriormente definite, ha la facoltà di applicare l'articolo 85 bis del Regolamento.

Ora, come già è stato detto, non per tutti i procedimenti legislativi è possibile applicare le votazioni riassuntive, ovverosia non per i progetti di legge costituzionale, non per i progetti di legge individuati in un elenco all'articolo 49 del Regolamento della Camera, non per i progetti di legge di eccezionale rilevanza sociale, politica o economica, per lo meno non nella loro prima calendarizzazione. Se non che nella prassi applicativa si è poi distinta la votazione per principi testuali, ovverosia per principi

che accomunano una pluralità di emendamenti, della serie “hanno diritto a talune prestazioni tutti i cittadini ad eccezione di coloro che” e segue una lista variegata di categorie (ammettiamo che gli emendamenti si sbizzarriscano nel moltiplicare queste categorie). Votazione su un principio testuale significa porre ai voti la prima parte dell’emendamento in cui si dice “hanno diritto di accesso tutti coloro ... tranne coloro che ...”, punto. Per questo tipo di emendamenti è stata riconosciuta nella prassi comunque la possibilità di votazione anche per le categorie di progetti di legge esclusi dalle votazioni riassuntive, proprio perché sono in qualche modo assimilabili alle votazioni a scalare.

Infine le votazioni riassuntive, quelle che nella formula più drastica portano a votare prima il testo di un articolo escludendo la votazione in ipotesi di tutti gli emendamenti presentati, salvo che, nel caso di reiezione di quell’articolo, tornare indietro e verificare quali siano gli emendamenti se del caso da porre in votazione.

Nella prassi, poi, nell’applicazione delle segnalazioni riassuntive si registra una netta separazione tra le votazioni riassuntive da un lato e le segnalazioni stesse. Ovverosia la prassi ad escludere o a ridurre ampiamente il ricorso alle votazioni riassuntive per principi, proprio perché sulla base delle segnalazioni si sa fin dall’inizio quali sono gli emendamenti saranno posti in votazione.

Ora, in base al nostro Regolamento, per espressa previsione, il Presidente della Camera quando intende applicare le votazioni a scalare e per analogia quando intende applicare le votazioni riassuntive o per principi può consultare l’Assemblea. È chiaro che questo, però, introdurrebbe un elemento di particolare sensibilità, perché quella funzione che potremmo dire prevalentemente tecnica ed imparziale del Presidente della Camera verrebbe in qualche modo a mescolarsi, non vorrei dire essere inquinata perché sarebbe irrispettoso, con il criterio di maggioranza della votazione. È questa la ragione per la quale il Presidente della Camera raramente, direi quasi mai, chiama e coinvolge l’Assemblea in una valutazione di questo tipo.

Procedo molto rapidamente, avviandomi alla conclusione che è una apertura alle vostre domande in realtà. Quali sono gli ulteriori elementi che connotano il carattere di imparzialità, o comunque la funzione

presidenziale alla Camera dei Deputati e quindi che coinvolge un ruolo attivo del Presidente con tutte le difficoltà che questo può comportare. Se un Gruppo omette di segnalare, per esempio, gli emendamenti è il Presidente della Camera che in qualche modo individua gli emendamenti; è il Presidente della Camera che garantisce la presentazione e la votazione degli emendamenti dei singoli Deputati dissenzienti dal proprio Gruppo; è il Presidente della Camera, che come prima è stato ricordato, amplia la quota degli emendamenti comunque da porre in votazione nel caso di segnalazioni nell'ipotesi di presentazione di un maxiemendamento; è il Presidente che valuta, con la prudenza che gli deve essere propria, le eventuali deroghe al numero degli emendamenti segnalabili. In realtà, in questo caso il Presidente opera - almeno alla Camera dei Deputati - una sorta di compensazione: se alcuni Gruppi non hanno segnalato, in ipotesi Gruppi di maggioranza, si dà una quota aggiuntiva ai Gruppi di opposizione.

Però dopo avere affermato in modo così quasi perentorio e sottolineato la funzione di imparzialità del Presidente della Camera, vorrei concludere dicendo come questa imparzialità sia facile da affermare in sede ricostruttiva e molto più difficile da praticare, proprio perché non vi sono valutazioni o misurazioni diciamo precise ed esatte.

Sto facendo riferimento proprio all'elemento della applicazione generalizzata dell'elemento delle segnalazioni. Ebbene, l'ultimo caso in cui mi sono imbattuto è dell'8 aprile 2014, recente quindi, su un provvedimento che riguardava le elezioni europee e un progetto di legge in materia elettorale. In quel caso alcuni Deputati dell'opposizione contestarono - e non è stata né la prima né l'ultima volta - l'applicazione generalizzata del meccanismo delle segnalazioni. Vi leggo questo breve estratto delle parole della Presidenza di turno, perché le parole, soprattutto quando sono le parole del Presidente, contano non solo nell'Assemblea politica ma anche per il diritto parlamentare, quindi hanno un riverbero di carattere giuridico sul procedimento: "Il Presidente rileva che l'applicazione della richiamata norma regolamentare a tutti i provvedimenti in via sistematica è stata adottata fin dall'entrata in vigore della relativa disposizione sulla base di costante prassi, che appare la sola in grado di assicurare una imparziale applicazione dell'istituto da

parte della Presidenza, a prescindere dal particolare contenuto dei singoli provvedimenti.”. Ecco, quindi, che investire i panni dell'imparzialità si rivela essere sempre più difficile.

Su quale sia la causa, se il sistema elettorale, se lo stato dei rapporti tra maggioranza e opposizione, se dipenda anche dai singoli stili di Presidenza, non saprei dire; fatto sta che un'applicazione generalizzata di taluni strumenti regolamentari segna una piccola rinuncia a una facoltà presidenziale e una maggiore garanzia di certezza del procedimento per tutti gli attori del procedimento legislativo stesso.

Mi fermo qui e volentieri sono a disposizione per le domande che eventualmente ci saranno.

**Elena GRIGLIO** (*Senato della Repubblica*)

## **La funzione di garanzia del Presidente del Senato della Repubblica nella conduzione dei lavori dell'Assemblea**

Il tema è molto tecnico e l'orario non agevola la concentrazione, ma cercherò di appoggiarmi alle premesse teoriche del consigliere Tucciarelli che mi consentono di andare sui casi. Mi scuso fin da ora, ma la mia è una presentazione di casi rilevanti del Senato che ho selezionato, cercato di ordinare, pensando che questo possa agevolare la comparazione con l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto.

Una piccola premessa consentitemela. Effettivamente, anche il Regolamento del Senato come quello della Camera è un regolamento ad impianto presidenzialista. Anzi, forse possiamo dire che il Regolamento del Senato è anche con-traddistinto da una maggiore elasticità rispetto a quello Camera e questo, se vogliamo, amplia il ruolo del Presidente come mediatore.

Fin dal 1971, per esempio, quando fu introdotto il principio dell'unicità della discussione sull'articolo e sulle proposte emendative è una chiara norma antiostruzionistica, che fa perno proprio sul ruolo del Presidente e fu introdotta per ovviare, per esempio, all'ostruzionismo del Movimento Sociale sull'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. Questo impianto presidenzialista si conferma con la riforma del 1988, riforma che introduce dei forti strumenti antiostruzionistici, anche qui incentrati sul ruolo del Presidente, e prosegue con la transizione, seppure incompleta, ad un sistema di tipo bipolare maggioritario. Il passaggio da un sistema pluripartitico ad un sistema tendenzialmente bipolare maggioritario non cambia al Senato questa impostazione di base che lascia al Presidente ampiissimi margini di discrezionalità.

Quindi, la strumentazione a disposizione del Presidente è molto ampia e ha consentito di adattare il Regolamento del Senato al cambiamento di sistema. Le decisioni del Presidente non sono le uniche che colmano le lacune formali del Regolamento, ce ne sono altre. Il ruolo del Presidente è affiancato dai pareri della Giunta per il Regolamento, è affiancato anche dalle decisioni organizzatorie della Conferenza dei Capigruppo che spesso sono richiamate per applicare determinate decisioni cruciali

sul procedimento e spesso anche da convenzione su Gruppi. Questo insieme di strumenti dà il senso di come il mancato adeguamento del Regolamento del Senato sia stato colmato da strumenti che hanno agito sulla prassi.

Il dato peculiare è che se il Senato si contraddistingue, come la Camera, per una forte responsabilizzazione del ruolo del Presidente, la strumentazione cambia profondamente tra le due Camere, almeno sul piano formale. Se dobbiamo utilizzare uno slogan possiamo dire che il canguro è lo strumento che il Presidente utilizza alla Camera, almeno secondo disposizioni regolamentare, e la ghigliottina - anche detta tagliola talora sui giornali - è lo strumento che utilizza il Presidente del Senato.

Questo sul piano formale, perché sul piano sostanziale delle prassi entrambe le Camere hanno recepito strumenti formalmente disciplinati nell'altro ramo del Parlamento e l'hanno fatto attraverso decisioni giurisprudenziali. Per semplificare, la ghigliottina, disciplinata formalmente nel Regolamento del Senato, è stata applicata in questa Legislatura anche alla Camera attraverso una decisione del Presidente; e il canguro, strumento formalmente disciplinato dal solo Regolamento della Camera, ha trovato numerose applicazioni in via di prassi in Senato e non solo in questa Legislatura.

Quindi, l'ordine che seguirò è di presentarvi alcuni casi significativi, alcuni precedenti su quattro strumenti che sembravano particolarmente significativi: ghigliottina; votazioni a scalare per parti comuni, per principi e riassuntive; la presentazione di subemendamenti in corso di seduta; infine il voto segreto.

Parto dalla ghigliottina, il più radicale degli strumenti antiostuzionistici prevista dal Regolamento del Senato. Bisogna dire che al Senato il contingentamento dei tempi era già stato introdotto nel Regolamento del 1971, ma solo sotto forma di possibilità per i Presidenti dei Gruppi di determinare il numero massimo degli interventi e il tempo complessivo da riservare a ciascun Gruppo. Quindi è ovvio che dal calcolo del tempo riservato a ciascun Gruppo si poteva fare una stima della conclusione del procedimento, ma non era formalmente prevista la data di conclusione del procedimento nel Regolamento. Poi, con la riforma del luglio 1985, questo meccanismo del contingentamento viene reso obbligatorio per il

disegno di legge Finanziaria e, a seguito di questa positiva applicazione al settore della legge di bilancio, viene generalizzata con la riforma del Regolamento del 1988 che adotta due modifiche molto significative: una all'articolo 55 e una all'articolo 78, riguardanti il contingentamento generale e l'approvazione, il procedimento di conversione dei decreti leggi.

All'articolo 55 quello che cambia è la facoltà della Conferenza dei Presidenti di Gruppo di fissare la data entro cui gli argomenti iscritti nel calendario devono essere posti in votazione, cioè il termine ultimo. Ovviamente, è implicito, ma la fissazione del termine unico cosa comporta? Che al raggiungimento di quel termine si chiude immediatamente la discussione, se ci sono emendamenti che ancora non sono stati votati vengono sostanzialmente accantonati, non vengono posti in votazione, e si passa direttamente al voto finale. Questo meccanismo ha trovato una declinazione peculiare per la decretazione d'urgenza, perché la modifica all'articolo 78 prevedeva - in realtà era una modifica molto più ampia all'inizio che poi è stata limitata a questa modifica puntuale - che il disegno di legge di conversione del decreto legge presentato dal Governo sia in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione avvenga entro e non oltre i 30 giorni dal differimento. Quindi, in questo caso, il termine garantito per la conversione del decreto legge è finalizzato al rispetto del termine costituzionale. La conseguenza di questo meccanismo applicato a provvedimenti, ai disegni di leggi ordinari o ai decreti leggi è che al raggiungimento del termine decadono gli emendamenti.

La prassi attuativa mostra alcuni casi significativi. La prima applicazione si è avuta nel 1990, quando era in discussione il decreto legge Martelli che riguardava norme sull'ingresso di extracomunitari sul territorio italiano. Questo decreto legge fu trasmesso al Senato due giorni prima della scadenza, in quell'ipotesi la Conferenza dei Capigruppo decise all'unanimità di fissare il termine ultimo per la conversione del decreto legge. Si inizia in Aula la discussione sugli emendamenti, ma al raggiungimento non solo della data, ma proprio dell'orario, perché era fissato l'orario delle 15.30, al raggiungimento dell'orario il Presidente Spadolini, annuncia l'applicazione del meccanismo della ghigliottina.

Ma non si vuole assumere integralmente la responsabilità di questa decisione proceduralmente molto incisiva e richiede un voto dell'Aula. Quindi sottopone questa applicazione procedurale al voto dell'Aula che appoggia la sua richiesta. A questo punto si interrompe la votazione degli emendamenti e si passa direttamente alle dichiarazioni di voto. Era una circostanza politica particolare, c'era unanimità dei Capigruppo, il provvedimento era considerato molto importante, però è un precedente molto significativo.

Altro caso di applicazione della ghigliottina ai decreti legge si ha nel 1996. Il 1996 è un anno cruciale per la decretazione d'urgenza: la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 360, adotta una pronuncia cardine che pone fine alla reiterazione dei decreti legge. Quindi ci troviamo in una situazione politica particolare in cui c'erano molti decreti legge che dovevano essere convertiti perché non potevano più essere reiterati.

In questa fase l'applicazione della ghigliottina ha subito una declinazione particolare, nel senso che sono stati posti in votazione solo gli emendamenti che erano già stati approvati in Commissione, quindi l'applicazione della ghigliottina ha avuto un esito selettivo sugli emendamenti. Ovviamente quello che va precisato è che al Senato gli emendamenti al disegno di legge di conversione del decreto legge che sono posti in votazione, che sono approvati in Commissione non sono automaticamente inseriti nel testo, ma presentati come emendamenti della Commissione e quindi era legato anche a questo precedente.

In ogni caso, al di là di questi precedenti, l'istituto ha trovato applicazione recentemente, proprio in questa Legislatura, alla Camera dei Deputati, pure in assenza di una norma specifica: il 29 gennaio 2014, la Presidente Boldrini applica la ghigliottina alla discussione del decreto legge IMU Bankitalia. È una applicazione di una ghigliottina particolare perché in realtà era già stata presentata dal Governo la questione di fiducia sul maxiemendamento; quindi si era già conclusa la parte della discussione dell'articolo unico del DDL di conversione e si era conclusa anche la discussione sugli ordini del giorno. Ma siccome il decreto legge decadeva dopo due ore e c'erano 200 iscritti a parlare, ovviamente con finalità chiaramente ostruzionistiche, la ghigliottina è stata applicata sul diritto di parola più che sul diritto di emendamento, che era già stato precluso a

monte dal maxiemendamento.

Poi, una riflessione che vorrei sottoporvi è quella sulla conseguenza indiretta, una sorta di ghigliottina indiretta che si è registrata al Senato in occasione dell'esame di legge costituzionale. Ci troviamo in un contesto molto particolare, contraddistinto da un forte ostruzionismo e da toni molto accesi sul piano politico. Nel corso del secondo esame del provvedimento al Senato - siamo sempre in prima lettura - sono stati presentati in Aula una quantità di emendamenti che non ha precedenti nella storia del Parlamento italiano: 72 milioni di emendamenti, in Commissione ne erano stati presentati 500 mila. Questo precedente inaspettato, legato alla presunta esistenza di una macchina particolare per la produzione di emendamenti imputata al Vicepresidente Calderoli, questo precedente assolutamente inatteso ha portato la Presidenza ad interrogarsi su quali limiti, su quali orientamenti bisognasse adottare sull'ammissibilità stessa degli emendamenti prima che sulla votazione degli emendamenti.

In questo caso è significativo lo speech che il Presidente del Senato presenta in Aula sui criteri di ammissibilità: questi emendamenti vengono dichiarati irricevibili e la motivazione è legata specificamente al termine per il contingentamento che era stato concordato in Capigruppo.

In Capigruppo era stato concordato quale termine ultime per l'approvazione del provvedimento il 13 ottobre e quindi nello speech che il Presidente rende in Aula si dice espressamente che per rispettare i tempi stabiliti dal calendario, la Presidenza è oggettivamente impossibilitata a vagliare nel merito l'abnorme numero di emendamenti, se non al prezzo di creare un precedente che consenta di bloccare i lavori parlamentari per un tempo incalcolabile.

Quindi la decisione del Presidente è radicale, irricevibili, ma non è arbitraria in quanto si appoggia sul termine politico che la Conferenza dei Capigruppo si è data, che è quella di concludere il provvedimento entro quella data.

Viceversa, in Commissione si era dato un giudizio sull'ammissibilità degli emendamenti che era invece sul merito, questo per dire che i numeri contano. È ovvio che le valutazioni vanno fatte a seconda del contesto: 72 milioni di emendamenti non sono paragonabili a 500 mila.

Il Presidente Calderoli chiede di convocare la Giunta per il Regolamento per appoggiare la valutazione del Presidente, ma il Presidente respinge questa richiesta, si assume la responsabilità di questa decisione.

Passo velocemente ai criteri di votazione degli emendamenti. Come dicevo, nel Regolamento del Senato non troviamo una disciplina puntuale delle tecniche che sono state presentate prima, cioè dei criteri di votazione a scalare per parti comuni e per principi non testuali, ma troviamo una disciplina dello strumento forse più radicale che è quello delle votazione riassuntive. Perché all'articolo 102, comma 4, del Regolamento del Senato, si riconosce al Presidente la facoltà di modificare l'ordine delle votazione quando lo reputi opportuno, al fine dell'economia e della chiarezza delle votazioni stesse. Norma che c'è anche nel vostro Regolamento. A differenza di quanto c'è nel Regolamento della Camera non c'è la possibilità di consultare l'Assemblea, almeno non è espressamente prevista. Quindi il ruolo del Presidente è ancora più pronunciato.

In via di prassi, però, l'esperienza del Senato mostra un'applicazione piuttosto diffusa delle tecniche di votazione a scalare per parti comuni e per principi. Un esempio molto chiaro di ricorso alle votazioni per parti comuni, si ha proprio nell'esame del disegno di legge costituzionale quando si è ricorso in maniera strutturale a questa tecnica, che, ripeto, aveva antecedenti nei disegni di legge ordinaria, ma ha provato da ultimo applicazione anche nei disegni di legge costituzionale.

Il Presidente nell'applicare, in corso dell'esame del disegno di legge costituzionale, questa tecnica ha richiamato un precedente del 1996 quando c'era stata una pronuncia della Giunta per il Regolamento che aveva riconosciuto la possibilità di applicare anche al Senato questa tecnica di votazione a scalare per parti comuni o per principi disciplinata dal Regolamento della Camera. Quindi una sorta di applicazione di queste tecniche per analogia, ripeto, pure in assenza di base giuridica.

Il Presidente Grasso, nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale, preannuncia il ricorso a queste tecniche; a distanza di una settimana le opposizioni chiedono insistentemente una convocazione della Giunta per il Regolamento per supportare la decisione del Presidente, perché vogliono un confronto collegiale, e la Giunta per il Regolamento conferma l'orientamento del Presidente. Questa nuova

pronuncia della Giunta per il Regolamento, che richiama il precedente del 1996, comunque non spegne le polemiche dell'opposizione, che, sostanzialmente, sottolinea l'esclusione formale del ricorso a queste tecniche per i disegni di legge costituzionale previsti nel Regolamento della Camera, seppure in via interpretativa, come ci diceva il consigliere Tucciarelli, limitate solo alle votazioni a scalare. In realtà, ripeto, questa tecnica è quella che ha consentito di procedere in tempi piuttosto rapidi, considerata la mole degli emendamenti, nelle diverse letture del disegno di legge costituzionale. E in tutti i casi di applicazione di queste votazioni per parti comuni, il Presidente ha sempre richiamato come dato politico che spetta a lui garantire il rispetto del tempo fissato dalla Conferenza dei Capigruppo per la conclusione del procedimento. È anche vero che questo ricorso alle tecniche di votazione per parti comuni si è potuto applicare sempre facendo appello alle votazioni per parti separate. Perché la votazione per parte comune, quando ci sono tanti emendamenti che sono simili solo in una parte, è efficace se si dividono gli emendamenti, se c'è la possibilità di votarli per parti separate.

Al Senato questa è una decisione che, paradossalmente, non spetta esclusivamente al Presidente ma è sindacabile dall'assemblea e, in molti casi, le opposizioni hanno auspicato che il potere di decidere come dividere l'emendamento in parte fosse una decisione esclusiva del Presidente, perché hanno inteso che la remissione di questa decisione all'Assemblea come una non garanzia del ruolo dell'opposizione stessa.

Passo brevemente, perché penso che il tempo stia esaurendo ad alcune considerazioni sui subemendamenti; poi, eventualmente, sul voto segreto, se avete curiosità, ritorniamo nel dibattito, so che è un punto politicamente rilevante anche per la vostra esperienza consiliare.

La possibilità di presentare emendamenti o subemendamenti nel corso di seduta è prevista in tre casi dal Regolamento del Senato: l'articolo 100, comma 5, su richiesta di 8 senatori, subemendamenti che sono riferiti ad emendamenti già presentati ma non ancora discussi e votati; per emendamenti correlati ad emendamenti già approvati dall'assemblea oppure a discrezione della presidenza, in caso derogando anche alle 8 sottoscrizioni.

Questa norma è stata evocata nel corso della XVII Legislatura in due

occasioni, in particolare, politicamente molto controverse. Il primo caso è il cosiddetto emendamento premissivo esposto alla legge elettorale per la Camera dei Deputati. Non so se ricordate, era un emendamento a firma di un singolo parlamentare che introduceva un articolo 01 prima dell'articolo 1, formalmente un articolo di principi in cui però si anticipavano delle soluzioni relativamente al funzionamento del sistema elettorale.

Quindi dall'approvazione di questo emendamento pre-missivo derivava un effetto di preclusione per tutta una serie di emendamenti incompatibili con i principi dell'emendamento premissivo. In Aula questo emendamento è stato sottovalutato politicamente, non si è compreso fin da subito che questo emendamento avrebbe prodotto l'effetto caducatorio nei confronti di tutti gli emendamenti con esso incompatibili. Quando invece si è compreso che su questo emendamento la maggioranza stava investendo politicamente si è cercata la possibilità di subemendare l'emendamento premissivo in corso di seduta e questa possibilità è stata, però, negata dal Presidente, avvalendosi dell'argomentazione che è una norma disapplicata. Si sono cercati altri rimedi, per esempio la votazione per parti separate, ma non si è riusciti nell'intento di superare il termine di scadenza dei subemendamenti.

Un altro caso rilevante di invocazione del potere di subemendare in corso di seduta si è avuto sempre nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale a fronte dell'emendamento Cociancich; emendamento che è stato presentato nel corso del secondo esame del provvedimento al Senato, sempre in prima lettura. Questo emendamento aveva un peso politico rilevante perché voleva ripristinare alcune funzioni esclusive in capo al Senato, ma era un emendamento configurato come emendamento sostitutivo integrale che produceva un effetto preclusivo nei confronti di tutta una serie di altri emendamenti; ed era un emendamento configurato formalmente, appunto, come il sostitutivo integrale, ma aveva lo stesso contenuto di alcuni emendamenti a prima firma Finocchiaro e Zanda, quindi Capogruppo PD e Presidente Prima Commissione, che erano invece formalmente classificati come modificativi, quindi sarebbero venuti dopo.

Il Parlamento si è concentrato, giustamente, almeno politicamente, sui

due emendamenti a firma Finocchiaro e Zanda e ha tralasciato questo emendamento Cociancich di cui non si era colto fin dall'inizio il significato politico e anche procedurale. Quando le opposizioni, in particolare, si rendono conto del peso politico che questo emendamento era destinato ad assumere chiedono la riapertura dei termini per subemendare. E anche qui il Presidente nega la riapertura dei termini e aggiunge un altro tassello, perché il Regolamento del Senato prevede la possibilità di emendamenti correlati ad emendamenti già approvati - perché questa possibilità viene invocata sia prima che l'emendamento Cociancich venga messo in votazione sia dopo il voto -, ma anche in questo caso viene negata dal Presidente questa possibilità perché avrebbe assorbito degli emendamenti che di fatto erano già preclusi dall'emendamento Cociancich.

Per ultimo, mi ricollego ad alcune considerazioni che sono state fatte prima sulla diversa ponderazione dei termini dei subemendamenti in relazione alle circostanze politiche e allo spessore, alla rilevanza, alla lunghezza dei testi. Quando l'Aula del Senato si è trovata a dover esaminare 72 milioni di emendamenti, ovviamente, la prima cosa che hanno chiesto le opposizioni è una riapertura dei termini per valutare i subemendamenti.

La lettura dei resoconti di Aula rende proprio il senso della drammaticità, se volete, di questi momenti, perché le opposizioni sottolineavano il fatto che i testi non erano materialmente disponibili fino al momento in cui l'Aula si è aperta, perché comunque gli uffici avevano lavorato tutta la notte per sistamarli, ordinarli, numerarli. Quindi era difficile in quel momento anche capire quali fossero gli emendamenti politicamente rilevanti, anche la non piena comprensione del significato politico di emendamenti che sono stati determinanti come l'emendamento Cociancich.

Il Presidente nega la riapertura dei termini per i subemendamenti legati all'articolo 1, l'articolo che in quel momento era in votazione, e consente una riapertura dei termini subemendamenti solo legati all'articolo 2 che non era ancora stato posto in votazione. Quindi anche di fronte all'eccezionalità del momento il dato formale per cui l'articolo era già in discussione non ha consentito di portare il Presidente ad una riapertura dei termini.

Di converso vi posso citare il caso della legge elettorale sempre per

l'elezione della Camera, anche qui contraddistinta da tempi molto brevi. I termini per i subemendamenti erano stati fissati alle 21 di sera con una comunicazione telefonica degli uffici del Senato ai Capigruppo e il termine per la presentazione degli emendamenti erano le 23 di sera. Il giorno successivo, in Conferenza dei Capigruppo i Presidenti di Gruppo pongono una serie di obiezioni a questa procedura che non ha consentito loro di predisporre materialmente subemendamenti e in quella circostanza il Presidente ha consentito una riapertura eccezionale fino alle 11.30 del mattino. Quindi la discrezionalità è piena del Presidente, ovviamente ci sono valutazioni diverse che sono fatte a seconda dei casi.

Concludo veramente dicendo che mi sembra che i poteri del Presidente al Senato siano molto ampi, che i potenziali limiti a questo potere la Giunta per il Regolamento e la remissione al voto dell'Assemblea non siano limiti effettivi, entrambi decidono a maggioranza e quindi non è una garanzia per le opposizioni. Forse la vera garanzia sta nel fatto che la decisione del Presidente non è arbitraria, assoluta, ma trova un parametro in quella che è la decisione politica della Conferenza dei Capigruppo sui tempi di esame dei provvedimenti.

*Dibattito*

**Simone SCARABEL** (*Movimento 5 Stelle*)

Mi ha incuriosito l'introduzione del termine politico sulle votazioni, che potrebbe essere interessante, però volevo capire se era bilanciato da tempi minimi di discussione in Aula. Perché se c'è il termine politico, ma la discussione viene convocata solo qualche giorno prima, si preclude di molto la possibilità di discutere di quel provvedimento.

Poi avevo un'altra domanda che è più una considerazione, anche se non si tratta dell'argomento proprio degli emendamenti. Mi interessava se è possibile una vostra opinione sul senso di modifica di leggi esistenti. Quando si va solo a modificare leggermente le leggi, leggi che sono molto molto datate e che contengono una infinità di rimandi, non sarebbe molto più sensato decidere di riscrivere completamente a favore di una maggiore comprensione? Ripeto, leggi particolarmente datate che si va a ulteriormente complicare con successive modifiche, leggi che ci troviamo spesso ad emendare in Aula. Grazie.

**Elena GRIGLIO** (*Senato della Repubblica*)

Il termine politico è legato alla natura dell'organo che adotta la decisione sul contingentamento. La Conferenza dei Capigruppo è per definizione un organo politico, un organo che decide secondo maggioranze differenti tra Camere e Senato; perché sapete che al Senato è ancora in vigore la regola dell'unanimità, mentre alla Camera è stata inserita nella riforma del Regolamento del 1997 una maggioranza qualificata, quindi i Presidenti di Gruppo la cui composizione rappresenti almeno i tre quarti della composizione dell'Assemblea.

La garanzia sta nella regola dell'unanimità o della maggioranza qualificata? Questo ve lo possiamo dire in via di prassi: al Senato non si raggiunge quasi mai, nel senso che l'unanimità è per definizione molto difficile da raggiungere su provvedimenti che sono politicamente controversi come quelli che vi ho richiamato: la legge costituzionale, legge elettorale, le unioni civili. Ed è per questo motivo che poi interviene il Presidente in via suppletiva, nel senso che il Presidente fa una sintesi di quelli che sono gli elementi politicamente rilevanti emersi dal dibattito in Conferenza dei Capigruppo e presenta in Aula uno schema di calendario, che in realtà ha una durata molto limitata. Però, anche se non si raggiunge l'unanimità, mi pare che rimanga l'elemento politico, cioè il fatto che nello schema che presenta il Presidente c'è l'esigenza del Governo di vedere approvato il provvedimento; l'esigenza della maggioranza di sostenere l'operato del Governo, ma anche l'esigenza dell'opposizione di vedersi riconosciuti i tempi congrui.

Sulla semplificazione ovviamente siamo tutti d'accordo con lei, un'opera di codificazione, di semplificazione è senz'altro auspicabile. Sono stati fatti molti sforzi in questa direzione negli ultimi decenni, ricordiamo meccanismi come il "Taglia leggi" che a livello nazionale cercava di verificare quali fossero le norme ormai desuete, non applicate, le norme invece tutt'ora in vigore ed applicate. Purtroppo sono operazioni che sono complesse e che non sempre sono politicamente premianti, nel senso che spesso impegnano più gli uffici, i Ministeri, che non i rappresentanti politici. Però senz'altro, da un punto di vista della tecnica normativa, sarebbe auspicabile muoversi sempre di più verso una semplificazione.

**Orietta SALEMI** (*Partito Democratico*)

Mi ha suscitato interesse e anche una certa curiosità la riflessione che si faceva a partire dall'idea che il Presidente della Camera o, nello specifico, il Presidente del Senato, debbano essere garanti anche dei pronunciamenti di ammissibilità o meno degli emendamenti, oltre che garanti dei criteri di votazione degli emendamenti.

Rispetto a questo riflettevo tempo fa sul criterio di omogeneità nella

conversione di un decreto legge; ricordo che in una discussione, in un confronto durante il dibattito sul referendum costituzionale si era citato come paradigmatico il caso del decreto legge del 2005 sul finanziamento delle Olimpiadi invernali, che conteneva le misure da adottare per la tossicodipendenza. La domanda era questa: come applicare da parte della Presidenza requisiti di omogeneità con le disposizioni del decreto legge? E poi, può essere che la legge in origine abbia elementi di eterogeneità che in qualche modo costringono ad emendare in maniera, per così dire, impropria il decreto stesso?

Mi permetto una considerazione che mi veniva ascoltando tutti gli interventi, a partire da quello del professor Lupo. È interessante questa idea del principio deliberativo come momento di discussione e di decisione, non soltanto come momento di processo di sintesi decidente. Mi viene da dire: in questo processo deliberativo l'emendamento è uno strumento politico, come diceva il Collega, ma è uno strumento che garantisce una fase del processo deliberativo che è quello della negoziazione. Perché l'esperienza d'Aula (io non ho fatto esperienza di Parlamento, però vengo da un'assemblea come quella comunale alla Assemblea legislativa di questo contesto) dimostra che molto spesso l'emendamento ha una funzione principe nella negoziazione; cioè l'emendamento si presenta non soltanto per marcare un aspetto politico, ma anche perché è lo strumento che permette di ritrattare altrimenti non ci sono altre forme o strumenti d'Aula che garantiscono anche la negoziazione.

Credo che il confine tra l'uso improprio o la limitazione dell'abuso dell'emendamento sia un confine molto sottile che sottende anche ad una riflessione sulla democrazia, cioè da una parte la democrazia decidente, che è fondamentale, ma dall'altra una democrazia che sia capace, come diceva nella riflessione mi pare il professor Lupo, di adottare dei criteri di trasparenza ma anche di negoziazione.

**Claudio TUCCIARELLI** (*Camera dei Deputati*)

È fuor di dubbio che rispetto al decreto legge sulle Olimpiadi di Torino la disciplina delle tossicodipendenze e i meccanismi sanzionatori non

fossero del tutto omogenei, per usare un eufemismo. È chiaro che vi è una sorta di triangolazione tra minimo tre attori nel controllo sulla omogeneità e naturalmente anche sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza dei decreti leggi: il Presidente della Repubblica in sede di emanazione e poi anche di promulgazione della legge di conversione; il Presidente della Camera, o il Presidente del Senato, nella valutazione della estraneità o meno dell'emendamento o della proposta di modificazione del decreto legge in sede parlamentare rispetto all'oggetto proprio del provvedimento stesso; ed infine la Corte costituzionale.

Questa triangolazione non si è sempre rivelata provvidenziale nel corso degli anni: prima perché era comunque consentita almeno fino alla 1996 la reiterazione dei decreti leggi, poi perché il contenuto più volte si è rivelato essere eterogeneo, forse anche in entrata ma senz'altro e molto più spesso in uscita dalle Camere. Ecco, questa lunga marcia di avvicinamento produce effetti benefici laddove, per esempio, soprattutto da un paio di anni a questa parte, la Corte Costituzionale ha stretto molto sui requisiti di necessità e di urgenza e soprattutto sulla omogeneità dei decreti leggi non solo quando vengono emanati, ma anche quando vengono esaminati nella sede parlamentare, per cui vi è un elemento di influenza o un elemento indotto di condizionamento anche dei comportamenti dei Presidenti delle Camere parlamentari, perché si può presumere che se vengono ammessi e poi approvati taluni emendamenti si andrà incontro ad una reazione, eventuale e non necessaria, della Corte Costituzionale. Questo circuito mi sembra che negli ultimi tempi abbia prodotto alcuni effetti, e non abbiamo raggiunto del tutto l'obiettivo ideale. In parte, la riforma costituzionale cercava di introdurre in Costituzione taluni parametri per l'esercizio e l'adozione dei decreti leggi, che oggi sono parametri contenuti nella legislazione ordinaria, la legge 400/1988. Sappiamo però come è andata a finire la vicenda referendaria.

Su quello indubbiamente è difficile trovare la formula perfetta e mi rifaccio - venendo dalla Camera dei Deputati - alla riforma regolamentare del 1997. Senz'altro quella riforma regolamentare venne introdotta con - si può dire fosse anche uno slogan - democrazia deliberativa o decidente, quindi gli elementi della deliberazione erano privilegiati rispetto al passato. La preoccupazione attuale evidentemente è quella che si sia esagerato

in talune circostanze sul fronte della decisione a discapito del dibattito. Formule, ovviamente, se non quelle di cui stiamo dibattendo, non ve ne sono.

**Elena GRIGLIO** (*Senato della Repubblica*)

Sull'ammissibilità, che forse era il primo punto che ri-chiamava.

Il potere del Presidente è potenzialmente illimitato, nel senso che non c'è una possibilità di appello e alcune applicazioni, anche drammatiche, se volete, si sono avute proprio nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale. Perché lì si sono vissute le decisioni di inammissibilità del Presidente sugli emendamenti come fossero molto politicizzate, nel senso che era decisione argomentata secondo criteri tecnici. In quel caso era già intercorso una lettura conforme da parte di entrambe le Camere e quindi il tema era: quale vaglio di ammissibilità applico agli emendamenti che riguardano parti modificate se l'emendamento non incide solo sulla parte modificata ma comporta conseguenze su parti che invece hanno già sperimentato una doppia lettura conforme nelle due Camere? Questo era il tema. In quel caso, indipendentemente dalle posizioni politiche, la decisione del Presidente è stata fortemente politicizzata nel senso che è stata interpretata secondo parametri politici, ma era una decisione supportata innanzitutto dalle audizioni ampie che c'erano state nelle diverse letture e che avevano comunque, diciamo, legittimato in qualche misura un orientamento restrittivo sull'ammissibilità.

Quindi, il rischio è che il potere pressoché assoluto del Presidente poi rischi di privare il re, se vogliamo dire, del suo mantello, perché non avendo strumenti di appello il rischio che venga politicizzato c'è anche quando è retto da criteri oggettivi.

**Bruno PIGOZZO** (*Partito Democratico*)

Un'altra considerazione in merito a questi ultimi due interventi.

Il fatto di comportarsi da parte del Presidente applicando per analogia

alcune decisioni all'interno della conduzione dell'Aula può essere una modalità che progressivamente porta ad una deriva; nel senso che se una decisione costituisce un precedente, poi, per imitazione, ci si allontana sempre di più dalla lettera iniziale del Regolamento piuttosto che comportarsi per analogia sia internamente, per precedenti già avvenuti, sia esternamente, il Consiglio per analogia alla Camera. Non dico che siano diversi, però a volte i contesti sono diversificati sicuramente perché un conto è una legge di stabilità nazionale piuttosto che una proposta di legge locale che ha portate diverse.

Quindi, dico, in questo rischio di deriva probabilmente la Giunta per il Regolamento ha un suo ruolo importante come supporto alla decisione del Presidente. Nel nostro ordinamento è prevista anche la Commissione di Garanzia statutaria, che, tra l'altro, non abbiamo ancora costituito, c'era un impegno recente di poterla insediare come ulteriore garante e punto di riferimento sia del Presidente, o dell'Ufficio di Presidenza, sia dell'intera macchina consilia-re, per il legislativo e così via.

Credo, però, che il fatto di comportarsi per analogia ha un limite, perché quando sorpassa e crea le condizioni per cui poi diventa discrezionalità pura allora non ci siamo più. Non so se condividete questa osservazione.

Dico anche che quello che è avvenuto in questa fase di Legislatura, almeno dal punto di vista di chi parla, costituisce sicuramente un precedente, speriamo non imitabile, e ha bisogno di un aggiustamento di alcuni riferimenti.

**Elena GRIGLIO** (*Senato della Repubblica*)

Brevissima. La premessa da cui ho cercato di partire quando ho provato a commentare l'applicazione del meccanismo di analogia tra Camera e Senato è che questo è stato applicato in assenza di un adeguamento formale dei Regolamenti. Nel senso che l'analogia è un po' un modo che i Presidenti, ma non solo anche le Giunte, la Conferenza dei Capigruppo, gli stessi Gruppi, adottano per cercare di ovviare al mancato adeguamento dei Regolamenti al cambiamento del sistema, al passaggio da un sistema pluripartitico, poi bipolare, poi di nuovo pluripartitico, cioè

possiamo vedere diverse variazioni. I limiti ci sono, penso siano quelli del buon senso, quantomeno quelli di rispettare un bilanciamento tra le diverse esigenze, l'esigenza di discussione e di decisione. Quindi una ponderazione che va valutata di caso in caso.

Sull'intervento della Commissione di Garanzia Statutaria, penso che la peculiarità del diritto parlamentare sia nella sua intrinseca flessibilità e politicità. Quindi, personalmente, ma è proprio un mio orientamento soggettivo, sono un po' perplessa sull'intervento di soggetti esterni rispetto al funzionamento di procedure che sono procedure politiche perché si applica ad una Assemblea politica e che richiedono una valutazione di caso in caso a seconda del contesto. Il rischio di affidare la decisione a soggetti esterni è che sia una regola che poi non può essere ponderata a seconda dei contesti.

Quindi, secondo me, è sempre preferibile quando la soluzione viene dall'interno e viene sicuramente attraverso la collaborazione tra maggioranza e opposizione ma non è imposta, perché altrimenti diventa una gabbia.

### **Claudio TUCCIARELLI** (*Camera dei Deputati*)

Una brevissima considerazione alla luce anche dell'esperienza della Camera dei Deputati.

Giustamente, lei sottolinea il rischio che una applicazione, in via analogica e in assenza di solidi presupposti, di un Regolamento scritto possano portare ad una vera e propria deriva. Naturalmente tutto questo sotto un profilo di teoria generale del diritto ci porterebbe anche a riflettere se il testo scritto, prima ancora di una sua interpretazione, abbia una propria dimensione autonoma oppure no, questo però ci porterebbe molto lontano.

Però volevo in qualche modo portare l'asticella un pochino più su, per dire che alla Camera dei Deputati, per esempio, questa sorta non di deriva, ma di abbandono un po' del canone del Regolamento scritto, del testo scritto, è una prassi che è invalsa abbastanza soprattutto a partire dal 2001, quando con una serie di prassi - concordate ovviamente in seno alla

Giunta per il Regolamento - sono state introdotte fasi procedurali non espressamente previste dal nostro Regolamento per quanto riguarda la verifica dei presupposti di costituzionalità e del rispetto dell'allora nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, quindi rispetto delle competenze legislative di Stato e Regioni; oppure quando, all'indomani dell'entrata in vigore, della ratifica, anzi, del trattato di Lisbona sono state introdotte talune procedure sempre in via sperimentale per la verifica e il controllo di sussidiarietà nei rapporti tra normazione nazionale e normazione di rango europeo.

Questo solo per dire che il suo timore non solo è fondato, ma va oltre al fatto di allontanarsi da un testo scritto, per lo meno da un testo scritto del Regolamento, perché non mancano casi in cui il testo scritto del Regolamento, in attesa del completamento di una fase transitoria e sperimentale, non esiste.

*Conclusione*

**Roberto VALENTE** (*Segretario generale del Consiglio Regionale del Veneto*)

Non vedo altre domande. Non ho sentito un intervento da parte del personale, che, devo dire, è presente in modo massiccio: dirigenti e funzionari sia della struttura del Consiglio e sia dei Gruppi. Avete qualche domanda da fare? È tutto chiaro? Bene.

Una breve conclusione per esprimere una particolare soddisfazione per questo Seminario che per me, che sono qua da quasi trent'anni, è una occasione storica vedere intanto tanto personale, ma soprattutto tanti Consiglieri. È una grande occasione di interesse da parte vostra che avete potuto approfondire questi argomenti che per noi sono nuovi, perché chiaramente nascono dall'applicazione di un nuovo Regolamento che è entrato in vigore alla fine della scorsa Legislatura e, come ha detto il Presidente, che ha dato le sue prime applicazioni quest'anno.

Da persona che da tanti anni è in queste Aule, noto soprattutto che questa è una grande occasione perché questa Assemblea legislativa per la prima volta, credo, si è avvicinata molto alla vostra esperienza sia della Camera e sia del Senato. Spero che per il futuro questa collaborazione possa sussistere e per questo auspico, anzi, credo sicuramente che, come in questi dieci anni la convenzione che abbiamo fatto con l'Università LUISS ha portato a questi importanti risultati, anche per il futuro possiamo rinnovare questa convenzione e possiamo trovare questi momenti di approfondimento, di studio e di confronto. Tra le altre cose, infatti, il Presidente ha voluto che io lo sostituissero per permettere ai Consiglieri di esprimersi liberamente con il personale, in modo tale che ci fosse una libera discussione senza essere troppo irrigiditi nel ruolo che quest'Aula conferisce a loro normalmente.

Pertanto chiudo i lavori di questa mattinata ringraziando tutti i relatori e a questo punto un arrivederci ad una prossima occasione.

Grazie ancora.

