

Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare

di **Daniele Piccione**, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Sommario: 1. Introduzione. 2. La pubblicità dei lavori parlamentari e il suo nesso con la partecipazione. 3. L'iniziativa di legge popolare. 4. Segue: la partecipazione dei presentatori ai lavori di Commissione e gli spunti di diritto comparato. 5. La tendenziale irrilevanza dell'istituto della petizione. 6. Ostacoli teorici (e psicologici) alle novelle regolamentari in tema di partecipazione.

1. **Introduzione.** Nel corso del sofferto avvio della XVII legislatura repubblicana si ravviva l'interesse per le possibili direttrici di riforma dei regolamenti parlamentari e si manifesta, in particolare tra le forze politiche al loro esordio in Parlamento, la propensione ad introdurre schemi procedimentali nuovi, volti a determinare una maggiore apertura dei Regolamenti verso le forze sociali, il corpo elettorale, i soggetti rappresentativi o esponenziali di interessi diffusi. Tuttavia, alcuni dati di contesto, quali la prolungata difficoltà di formare il Governo e quindi la mancanza di una tradizionale dinamica di relazione tra maggioranza e opposizioni, nonché la tendenza a conferire i crismi dell'antipolitica ai Gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle, proiettano "la distinzione di amico e nemico nell'estrema intensità di un legame o di una separazione"⁽¹⁾ non già tra i Gruppi medesimi, ma tra strategie ed istituti parlamentari tradizionali e presunti innesti di elementi spuri di democrazia diretta o deliberativa in seno alla vita delle assemblee legislative. Si può cogliere in questo aspetto un indizio di un più vasto fenomeno delle vicende parlamentari recenti: è la marcata tentazione a prospettare riforme radicali e palingenetiche dei Regolamenti per ottenere una nuova legittimazione delle Camere e attenuare o compensare l'eclissi di consenso alle forze politiche conosciute e che hanno dominato lo scenario recente⁽²⁾.

D'altra parte non da oggi gli istituti di partecipazione nel nostro sistema costituzionale sono guardati con malcelata diffidenza dagli studiosi del diritto parlamentare. Gli accenni ad un vero e proprio ostracismo sono dovuti alle difficoltà connesse alla definizione stessa di partecipazione; ad una certa ambiguità nell'associare tali istituti all'altrettanto controverso concetto della democrazia

⁽¹⁾ C. SCHMITT, *Sul concetto di 'politico'*, 1927, (ed. it. D. G. BIANCHI), Milano, 2012, 33.

⁽²⁾ ...mentre anche nel proporre le novelle ai Regolamenti all'insegna della novità e dell'adeguamento alle mutate esigenze della comunicazione istituzionale, vale citare la lezione di G. AGAMBEN, *Che cos'è il contemporaneo?*, Roma, 2008, 24, secondo cui un modo di cogliere l'esigenza della contemporaneità consiste "nel trasformare il proprio tempo e metterlo in relazione con gli altri tempi, leggendone in modo inedito la storia".

diretta; alla tendenziale ed istintiva contrapposizione degli incentivi alla partecipazione diffusa con il terreno di azione per eccellenza della rappresentanza politica⁽³⁾.

Naturale, dunque, che i Regolamenti presidiati dalla riserva d'interpretazione ed applicazione, da quanto rimane della concezione internistica e da una cultura tutto sommato ancora lontana dall'ammettere *de plano* l'apporto degli *extranei* alla decisione parlamentare, abbiano confinato l'area della partecipazione a poche e tradizionali riserve, per lo più accomunate da scarsa incidenza ed effettività.

Quanto viene da ultimo proponendosi - e da voci autorevoli - circa l'apertura delle discipline dei due Regolamenti alla partecipazione della cittadinanza⁽⁴⁾ sconta pertanto due problemi preliminari. In primo luogo, traspaiono talune incertezze metodologiche. Si vorrebbero accomunare, sotto una citata genericità del concetto di partecipazione, le inchieste parlamentari "di pubblico interesse" e la pubblicità dei lavori; si accostano la disciplina delle petizioni e gli apporti esterni all'istruttoria di Commissione. In secondo luogo, sembra diffusa una precomprensione, non sempre consapevole, per cui i regolamenti delle Camere dovrebbero alimentare la rappresentatività e la governabilità, mentre ogni proliferazione di istanze populistiche e antipolitiche, volte ad accelerare istintive e pericolose derive partecipazioniste ne amplificherebbe la crisi.

Innanzitutto, va tenuto lontano il concetto di partecipazione nei Regolamenti da quello - assai problematico e a volte evocato in modo improprio - della democrazia diretta. Un'autorevole dottrina ha di recente dimostrato come il *referendum* di cui all'art. 75 Cost. sia istituto del regime rappresentativo, ancorché ideologicamente legato alla spinta per la sua democratizzazione. Ciò contribuisce a spiegare - e non è questa la sede per insistervi - che non ha molto senso parlare di contaminazione dei Regolamenti con gli istituti della democrazia diretta. Se allora tra rappresentanza e diretta sovranità popolare vi è una polarità radicale, tale giustapposizione invece non si riscontra - o non dovrebbe riscontrarsi affatto - tra gli istituti di funzionamento del Parlamento e le procedure che tendono all'inclusione e alla partecipazione nella decisione democratica⁽⁵⁾.

Questa partecipazione, in realtà può intendersi secondo due direttrici: come generico contributo attivo alla "vita" delle istituzioni e come apertura alla "consultazione" della società civile; oppure, secondo una concezione restrittiva ma più definita che allude alla compartecipazione ai processi di deliberazione politica e/o all'assunzione di responsabilità decisionali pubbliche⁽⁶⁾. Soltanto abbracciando la prima prospettiva, può considerarsi il tema della pubblicità dei lavori parlamentari come direttamente connesso alla partecipazione; se invece ci si mantiene astretti al secondo approccio, l'indagine si fa più selettiva⁽⁷⁾, dovendo coinvolgere un novero tipico e limitato di istituti, non tutti peraltro riguardati dai regolamenti parlamentari.

⁽³⁾ V. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, (La formazione delle leggi), Bologna - Roma, 2005, in specie, 21 ss.

⁽⁴⁾ Da ultimo, v. A. MANZELLA, *La Costituzione partecipativa*, in *La Repubblica*, lunedì 18 marzo 2013, 36.

⁽⁵⁾ V. sulla differenza tra partecipazione e democrazia diretta le considerazioni di U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2010, in specie, 4.

⁽⁶⁾ Così, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

⁽⁷⁾ V. , sul tema, lo studio di G. FILIPPETTA, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità: una rilettura*, in *Giur. Cost.* 2011, in specie 2046, in cui il *referendum* è visto come "strumento impiegato dalle minoranze per rimettere in discussione le scelte legislative della maggioranza, contrastando la cristallizzazione dei rapporti di forza tra i partiti e il

2. **La pubblicità dei lavori parlamentari e il suo nesso con la partecipazione.** Solo mantenendo saldi i precedenti rilievi metodologici, si delinea lo spazio disponibile per un parlamentarismo creativo che possa facilitare la convivenza delle funzioni delle Camere con istituti certo sovente trascurati, ma pur sempre potenzialmente capaci di rinvigorire il rendimento delle procedure parlamentari. Si tratta, in altre parole, di contare “più sul senso della possibilità che sul senso della realtà”⁽⁸⁾ e ciò probabilmente si deve tentare vincendo alcune resistenze di ordine psicologico, su cui si tornerà nelle conclusioni, ma anche tenendo ben fermi alcuni limiti coesenziali alla natura e alla funzione dei Regolamenti.

Si deve riconoscere innanzitutto che la pubblicità dei lavori parlamentari, già per espressa indicazione degli articoli 64 e 72 Cost., dispiega effetti cruciali su molti fronti. E' stato merito di Carlo Esposito ricordare come la pubblicità degli atti delle Camere contribuisca a determinarne i limiti di controllo giurisdizionale⁽⁹⁾, anche da parte della Corte costituzionale.

Né può dimenticarsi che il livello di pubblicità cui ciascuna sede parlamentare è astretta coincide con la variabile giuridicità del procedimento, la scansione serrata delle sue fasi, la drammaticità del confronto politico che vi si tiene. Inoltre, contribuisce ad inverare il principio di tipicità delle sedi parlamentari⁽¹⁰⁾. Vi è cioè un legame tra specificità della sede, regime di pubblicità dei lavori, natura e fisionomia del procedimento parlamentare. In sostanza, attraverso lo studio degli istituti della pubblicità parlamentare si ha l'ennesima riprova che "diritto e politica sono i lati della stessa medaglia - la vita delle istituzioni - e che ogni traguardo conseguito in sede giuridica spiega immancabili conseguenze anche politiche (e viceversa)"⁽¹¹⁾. Il che da un lato spiega che la pubblicità dei lavori è il fondamento stesso di quella ibrida natura di norme giuridiche intrise di "*political questions*" assunta dalle disposizioni regolamentari. Per l'altro, dimostra che la modifica dei regimi di pubblicità dei procedimenti parlamentari incide sul rendimento di istituti ed atti compiuti⁽¹²⁾. Naturalmente, componente non trascurabile della pubblicità degli atti delle Camere è anche lo spazio di leggibilità e conoscibilità che essa lascia nelle mani del corpo elettorale. Ma non sembra che possa qui parlarsi di effettivo esercizio di una funzione di controllo,

formarsi in essi di oligarchie egemonizzanti e dando ai movimenti di opinione la possibilità di partecipare alla vita dello Stato e allo sviluppo delle istituzioni”.

⁽⁸⁾ I. BACHMANN, *Il dicibile e l'indicibile*, Milano, 1998, 21.

⁽⁹⁾ C. ESPOSITO, (Voce) *Atti parlamentari* in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, 77 ss, poi ripubblicato in *Id*, *Scritti giuridici scelti*, Camerino, 1999, in particolare, 216.

⁽¹⁰⁾...di cui, con riferimento alle Commissioni parlamentari, reca traccia, ad esempio, il sottovalutato articolo 28 R.S. (il quale trova specchio nell'art. 22, comma 3, R.C.) che va sotto l'eloquente rubrica: “*Riunione delle Commissioni nelle diverse sedi*”.

⁽¹¹⁾ Così A. PACE, in *Relazione letta il 3 febbraio 2010*, presso la Camera dei deputati, in occasione della presentazione del volume L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009.

⁽¹²⁾ Valga su tutti l'esempio delle consultazioni informali condotte dall'Onorevole Bersani, incaricato di formare il Governo nei primi giorni della XVII legislatura, durante le quali l'inedita proposta di condurre alcuni colloqui, offrendone la diffusione diretta e in tempo reale al pubblico, ha probabilmente contribuito ad impoverire l'esito.

quanto, più che altro, della possibilità di avere piena contezza delle dinamiche della rappresentanza, del suo tradursi in atti legislativi ed indirizzi politici.

Tuttavia, non può negarsi che un primo saliente per dirigere la pubblicità dei lavori e dei documenti ai fini dell'esercizio di una funzione di controllo esterna e diffusa sull'impiego delle risorse pubbliche trasferite ai Gruppi parlamentari, è già stato valicato con la riforma regolamentare approvata da Camera e Senato nell'ultima parte del 2012, in materia di rendiconti e statuti dei Gruppi. Al riguardo può dirsi che due anime percorrono queste recenti riforme regolamentari. Per un verso, un procedimento teso a garantire un'accurata rendicontazione dell'impiego delle risorse trasferite che è ancorato all'attività degli organismi parlamentari tradizionali (collegi dei Questori; Uffici di Presidenza; *plenum* assembleare chiamato ad approvare il bilancio di ciascuna Camera); per altro verso il proliferare di una congerie di obblighi di pubblicazione sui siti *Internet* che si richiama, per la verità non sempre in modo coerente, al principio della *total disclosure* sui documenti che attestano l'attività dei Gruppi⁽¹³⁾.

Se poi si volge lo sguardo alle inchieste parlamentari, va attentamente considerato che l'ambito del "pubblico interesse" cui la Costituzione circoscrive le materie sulle quali possono essere istituite le Commissioni inquirenti parlamentari, dotate degli stessi poteri e delle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, andrebbe considerata come limite cogente al proliferare di Commissioni e non certo come clausola rivolta a favorire la partecipazione esterna ai loro lavori.

Un fronte lasciato del tutto sguarnito dai Regolamenti è invece quello del rapporto con l'istituto referendario. La dottrina si è ampiamente soffermata sulla natura della l. n. 352 del 1970, che denota, in molti suoi tratti, il citato timore per le potenzialità dirompenti dell'istituto referendario assai diffuso nell'immaginario dei componenti delle Camere. Tuttavia, non pare scontato che i regolamenti parlamentari debbano astenersi dal prevedere procedimenti di raccordo con il *referendum*, sia esso già celebrato, sia esso invece nelle fasi procedurali che preludono alla consultazione popolare vera e propria.

3. **L'iniziativa di legge popolare.** Discorso articolato merita invece la limitata incidenza delle petizioni e, soprattutto, dell'iniziativa di legge popolare sui lavori delle Camere. Il fondamento costituzionale dei due istituti trova svolgimento nei Regolamenti e il secondo, almeno in apparenza, gode di uno statuto in certa misura privilegiato rispetto agli altri disegni di legge.

⁽¹³⁾ V. La deliberazione modificativa del Regolamento del Senato del 21 novembre 2012 e quella della Camera dei deputati del 25 settembre 2012. Le due novelle sono accomunate dalla previsione di puntuali obblighi di comunicazione che si risolvono, tra l'altro, nell'onere di pubblicazione e libera consultazione, sui siti *internet* dei Gruppi parlamentari, delle informazioni relative all'inquadramento, alla qualifica e alle mansioni assegnate ai dipendenti dei Gruppi medesimi (v., tra le altre disposizioni, l'art. 15, comma 3- *quater*, R.S., nel testo modificato); va anche tenuto conto di norme quali quella - ulteriore esempio - che sancisce l'obbligatoria pubblicazione sul sito *internet* della Camera dello statuto dei Gruppi (Art. 15, comma 2-*ter*, ultimo periodo, R.C.). E' evidente in tutte queste disposizioni l'intento di instaurare un rapporto di comunicazione diretta tra le vicende, gli atti e le regole dei Gruppi e il corpo elettorale. Si percepisce, cioè, l'impulso all'elisione di ogni intermediazione delle due Assemblee e dei loro organi nella definizione del regime di pubblicità e dell'attività dei Gruppi, profilandosi, verso la loro gestione, una sorta di formazione del giudizio che maturi direttamente nella sfera pubblica diffusa.

Gli articoli 74, comma 2, R.S. e 107, comma 4, R.C. prevedono una sorta di *repechage* di diritto e l'ultrattività della proposta oltre la legislatura. Riconducibile al principio di conservazione degli atti e collegata all'esigenza di non vanificare la raccolta delle firme dei cittadini per via dello scioglimento delle Camere, la sopravvivenza dei disegni popolari da un Parlamento all'altro, è affiancata, al Senato, dall'onere di iniziare l'esame delle iniziative popolari entro e non oltre un mese dal deferimento. Quest'ultimo è l'embrionale cenno ad una corsia preferenziale di cui però si avvertono sicuramente più i limiti (quel che manca all'istituto) che le qualità effettive per conferire forza propulsiva alle proposte legislative popolari nella programmazione dei lavori.

L'ulteriore spunto fertile che richiama quanto detto sulla delicata questione degli apporti esterni alle istruttorie parlamentari, si scorge in una norma che ha trovato rare ma interessanti applicazioni: quella che consente l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge (v. ancora l'art. 74, comma 4, R.S.).

La disposizione implica un contatto e un confronto tra i portatori delle esigenze sottese all'iniziativa legislativa e la sede ristretta della Commissione assegnataria⁽¹⁴⁾. La natura di *extraneus* del proponente il disegno di legge popolare rispetto ai componenti della Commissione rende stretto il sentiero per immaginare un ampliamento del ruolo che questi potrebbe svolgere. Eppure, qualche prospettiva di novella regolamentare potrebbe schiudersi anche su questo fronte.

Infatti, lo statuto regolamentare dell'iniziativa di legge popolare è stato lambito, in passato, da propositi di innovazione volti a conferire tempi certi o più brevi di esame. In particolare, nel corso della XV legislatura, al Senato venne avanzata una puntuale proposta di modifica regolamentare finalizzata ad incidere proprio sui due snodi citati: l'inserimento della proposta di iniziativa popolare nella programmazione dei lavori e proprio il potenziamento dell'apporto fornito dal primo firmatario⁽¹⁵⁾ all'esame in Commissione. Nella stessa direzione sembrava orientarsi la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, sul finire della XVI legislatura, quando ad un esame preliminare alcuni componenti della Giunta si professavano favorevoli ad introdurre norme regolamentari che riservassero alle iniziative popolari spazi e tempi di esame nel calendario dei lavori⁽¹⁶⁾.

Ma l'innovazione più marcata che potrebbe innestarsi sul corpo dei Regolamenti non risiede tanto nella scansione dei termini procedurali di esame in Commissione ed in Aula, ma nell'introdurre una fase o un termine in cui il disegno di legge di iniziativa popolare dovrebbe essere oggetto di un voto necessitato da parte dell'Assemblea. I due Regolamenti conoscono disposizioni di questo genere: è il caso dell'articolo 162 R.S., che impone l'iscrizione d'ufficio all'ordine del giorno dell'Assemblea delle proposte di inchiesta parlamentare, sottoscritte almeno da un decimo dei componenti del Senato; vi è poi l'esempio, tra gli altri, offerto dall'articolo 123-*bis*, commi 2 e 3,

⁽¹⁴⁾ V., in particolare, *Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, XVI legislatura, *Resoconto sommario e stenografico* del 10 giugno 2009, in cui trovò applicazione la norma citata nel testo con l'audizione, tra gli altri proponenti di iniziative di leggi popolari in materia popolare, di Giuseppe Grillo che illustrò il disegno di legge A.S. n. 3, in materia di riforma della legge elettorale di Camera e Senato.

⁽¹⁵⁾ Cfr. *Doc. II*, n. 2, comunicato alla Presidenza del Senato, il 6 maggio 2008, annunciato all'Assemblea in pari data.

⁽¹⁶⁾ V. infatti, *Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati*, XVI legislatura, *Resoconto sommario* del 18 gennaio 2012, in specie, interventi dei deputati Favia e Bocchino.

R.C., in cui è prevista la facoltà del Governo di richiedere alla Camera di deliberare entro un determinato termine, riferito alle scadenze connesse alla manovra finanziaria complessiva.

L'obiettivo che si tende a perseguire è quello di imporre un termine ultimativo di esame alle Assemblee, in modo da garantire un efficace raccordo tra le proposte popolari elaborate fuori dalle mura parlamentari e i lavori delle Camere. Ciò si determinerebbe imponendo una scadenza di fronte alla quale, l'Assemblea parlamentare dovrebbe adattare una decisione, cioè una deliberazione di merito. Si può convenire sull'intento, tuttavia l'aspetto dirimente pare quello della sanzione in caso di mancata ottemperanza all'obbligo di deliberazione entro il termine che si vorrebbe innestare nei Regolamenti⁽¹⁷⁾.

Anche e soprattutto su questo delicato spunto *de iure condendo*, si tratta sempre di seguire un riferimento culturale di fondo, cioè di prendere posizione sull'antica questione già accennata: o si considera l'iniziativa popolare come lo strumento preminente di democrazia partecipativa (o, secondo alcuni, diretta) e allora si segue uno schema duale di rapporto tra istituti che appartengono a concezioni del rapporto tra individui e rappresentanza politica di tipo dialettico; viceversa, si può optare per una lettura di integrazione, in base alla quale l'iniziativa popolare non assurge ad elemento anomalo del nostro sistema parlamentare (e di eccezione alla regola del sistema indiretto rappresentativo), ma anzi, al contrario si concilia e interagisce con gli istituti di svolgimento del parlamentarismo.

Al fondo, le due impostazioni divergono, poiché da un lato si pensa a discipline regolamentari che pongano in riguardo particolare, in una sorta di preminenza di legittimazione, l'iniziativa di legge popolare⁽¹⁸⁾; dall'altro, si tenta di amalgamarne la natura con gli impianti generali dei Regolamenti, in maniera da riassorbire quelle asperità concrete che hanno sempre privato di efficacia e forza le iniziative popolari nella storia parlamentare repubblicana. Ma che sia proprio quest'ultima la via preferibile da percorrere lo dimostrano persino i risalenti lavori preparatori del Regolamento del Senato, in cui il relatore della Giunta per il Regolamento illustrava all'Assemblea come la disciplina regolamentare sull'iniziativa legislativa dovesse essere tale da non "sottoporre a limitazioni, o subordinare a requisiti, l'esercizio di tale diritto d'iniziativa negli organi ed enti costituzionali [che ne dispongono ai sensi dell'articolo 71 Cost., n.d.r.]", per cui "non è

⁽¹⁷⁾ Un esempio in tal senso si rinviene nello statuto della Regione Liguria, che all'art. 7, comma 2, dispone che "*Il Consiglio regionale deve deliberare in via definitiva sulle iniziative di cui al comma 1 [cioè sulle iniziative legislative proposte da cinquemila elettori della Regione, da almeno dieci Comuni o da uno o più Comuni che rappresentino almeno 50.000 abitanti, da una Provincia o dalla Città metropolitana] entro un anno dalla loro presentazione*". Come si vede, la sanzione per il mancato rispetto della regola manca.

⁽¹⁸⁾ Si tratta di un orientamento che ha radici lontane, se è vero che prima del 1971 e quando non era ancora stata approvata la legge 25 maggio 1970, n. 352, in dottrina, era diffuso l'orientamento per cui all'iniziativa legislativa popolare si dovessero applicare i medesimi limiti costituzionalmente imposti all'istituto referendario. Questo dibattito si rifletteva sui dubbi circa l'immediata operatività (in mancanza cioè di una legge che ne regolasse il procedimento) dell'iniziativa popolare. Cenni sul dibattito dottrinario sull'iniziativa di legge popolare sul finire degli anni sessanta, si trovano in G. MAROZZA, *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in AA.VV., *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1968, 337 e 338.

concepibile che si possa sottoporre a determinate procedure preliminari, come la presa in considerazione l'esercizio del diritto d'iniziativa"⁽¹⁹⁾.

Dunque l'impostazione originaria seguita per adeguare il Regolamento del Senato alla Costituzione appena entrata in vigore concorreva a confermare come il varco per rivitalizzare l'iniziativa popolare non risiedesse nell'attribuirle una sorta di preferenza procedurale volta ad enfatizzarne una sorta di *surplus* di valore, quanto a rimuovere i concreti ostacoli procedurali che ne limitano l'incidenza.

4. **Segue: la partecipazione dei presentatori ai lavori di Commissione e gli spunti di diritto comparato.** Il secondo fronte - lo si accennava poc'anzi - concerne il contributo dei presentatori all'esame di Commissione. Qui i limiti a soluzioni innovative e creative sono stringenti. L'apporto esterno all'istruttoria di Commissione assume peraltro un significato precipuo soltanto quando serve allo scopo di prospettare esigenze specifiche, concrete e puntuali, per non dire localistiche. Per il resto, l'ipotesi che il presentatore che interviene in Commissione possa svolgere attività persuasiva o comunque influire sull'indirizzo parlamentare sulla proposta di legge, appare francamente velleitario. Anche la strada di attribuire le massime prerogative consentite dai Regolamenti al prescelto dai presentatori sembra irta di ostacoli e, comunque, di limitata efficacia. Escluso per ovvie ragioni che possa concorrere a determinare le decisioni di Commissione e meno ancora a partecipare alle votazioni, ci si può spingere a ipotizzarne la partecipazione continuata durante tutto l'esame del disegno di legge popolare e, forse, a qualificarne l'apporto in chiave di relatore ombra.

L'indagine comparatistica che pure va condotta con enorme prudenza, tenendo sempre presente il sistema di governo, nonché lo sfondo costituzionale in cui ciascuna Assemblea politica si colloca, suggerisce sparuti rilievi di interesse. Un cenno merita la diretta traccia costituzionale che si è data la Repubblica bolivariana del Venezuela nel 1999, la quale offre l'esempio di un tentativo di coordinamento tra la rappresentanza politica e le istanze partecipative di cui è intrisa la Carta fondamentale chavista⁽²⁰⁾. È una norma estrema ed ambigua, in certo modo, perché di fatto postula che a fronte dell'inerzia dell'Assemblea Nazionale su un'iniziativa di legge popolare, questa trovi un

⁽¹⁹⁾ V. Relazione del Senatore Persico per la Giunta per il Regolamento all'Assemblea, in SEGRETARIATO GENERALE (cur), *Il Regolamento del Senato e i lavori preparatori*, Senato della Repubblica, 1949, 6.

⁽²⁰⁾ Gli articoli 204 e 205, dispongono come segue:

"Articolo 204: L'iniziativa legislativa spetta: Al Potere Esecutivo Nazionale. Alla Commissione Delegata e alle Commissioni Permanenti. Ai componenti dell'Assemblea Nazionale, in un numero non inferiore a tre. Al Tribunale Supremo di Giustizia, quando si tratti di leggi relative all'organizzazione ed ai procedimenti giudiziari. Al Potere popolare, quando si tratti di leggi relative agli organi che ne fanno parte. Al Potere Elettorale, quando si tratti di leggi relative alla materia elettorale. Agli elettori in un numero non inferiore allo zero virgola uno per cento degli iscritti nel Registro Civile ed Elettorale. Al Consiglio Legislativo, quando si tratti di leggi relative agli Stati.

Articolo 205: I progetti di legge presentati dai cittadini in base a quanto disposto nell'articolo precedente, si discutono al più tardi entro il periodo di sessione ordinaria successivo a quello nel quale siano stati presentati. Se il dibattito non inizia in questo lasso di tempo, il progetto è sottoposto a referendum di approvazione in conformità alla legge".

suo sbocco nell'istituto referendario. Certo, non stupisce, data la natura della Carta fondamentale venezuelana, che soluzioni di questo tipo trovino radice nel livello costituzionale delle procedure parlamentari. Sta di fatto che essa stringe la dimensione parlamentare del procedimento legislativo tra i due estremi dell'iniziativa diffusa dei cittadini e del *referendum* che spoglia l'Assemblea nazionale della competenza ad esaminare l'atto normativo⁽²¹⁾.

5. **La tendenziale irrilevanza dell'istituto della petizione.** Le petizioni, che trovano fondamento nell'articolo 50 Cost., sono state costante oggetto di attenzione da parte della dottrina animata dall'intento di conferire efficacia al rapporto con i cittadini così da rafforzare la rappresentatività delle comuni necessità della società e incrementare la legittimazione delle Camere. Dunque, la petizione assume contorni rilevanti per il Parlamento, poiché ne rinsalda il contatto sezionale, a volte persino di dettaglio, con il corpo elettorale. Di tutta evidenza, dunque, che l'istituto non possa in alcun modo essere attratto alla – già di per sé controversa - sfera dei mezzi di democrazia diretta. Ma la storia delle petizioni nel sistema parlamentare italiano non si è mai sollevata da un ruolo ancillare. L'esempio del Regolamento del Parlamento europeo induce a confidare che l'istituzione di una sede specializzata all'esame delle petizioni, potrebbe rilanciarne ruolo ed efficacia.

Tuttavia, la disciplina del Regolamento parlamentare europeo merita una disamina accurata. Gli articoli 201 e seguenti del Regolamento di quell'Assemblea immergono la petizione nel contesto degli altri istituti che delineano il ruolo del Parlamento europeo e dei propri membri. Così, dall'esame della petizione possono derivare missioni nei Paesi membri cui appartengono i firmatari; possono trovare origine atti di indirizzo votati anche dal *plenum* assembleare; può innestarsi un rapporto prolungato con la Commissione europea e con Il Consiglio; la presa in considerazione della petizione, infine, può preludere all'intervento del Mediatore europeo (articolo 201, comma 12).

Rispetto alle norme previste dai nostri regolamenti parlamentari, non si potrebbero immaginare differenze più marcate: la tradizione italiana delinea l'esame delle petizioni come un procedimento speciale e relativamente autonomo. L'*iter* procedurale è tendenzialmente monolitico, non è cioè assistito da quel pluralismo procedimentale che invece rafforza il potenziale seguito dell'esame delle petizioni europee e ne alimenta l'efficacia in senso complementare alla sede privilegiata d'esame che è appunto la Commissione per le petizioni. Se dunque la rilevanza dell'istituto presso il Parlamento europeo può farsi discendere non solo dalla sede riservata e dunque specializzata, ma anche dai molteplici sentieri procedurali attivabili mediante la petizione, si potrebbe sottoporre a vaglio critico l'articolo 141 R.S. e l'articolo 109 R.C. Queste disposizioni, in sostanza, inseriscono l'esito della petizione nel rapporto con il Governo, oppure impongono la conversione della petizione in iniziativa legislativa mediante l'istituto delle proposte legislative conseguenti a un dibattito, disciplinato dall'articolo 80 R.S. (anch'essa norma assai sottovalutata, ma puntualmente richiamata per il procedimento di esame delle stesse petizioni).

⁽²¹⁾ Vale appena rilevare che l'art. 62 dello Statuto regionale laziale, sembra aver abbracciato questo modello, laddove dispone che: *"I soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo di cui all'articolo 61 possono presentare al Presidente del Consiglio regionale, con le modalità previste dallo stesso articolo e dall'articolo 37, comma 4, una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare"* (comma 1) e che *"Qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta di legge da sottoporre al referendum propositivo entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum propositivo popolare sulla proposta stessa"* (comma 2).

6. Ostacoli teorici (e psicologici) alle novelle regolamentari in tema di partecipazione.

Se dunque il tema dell'incremento partecipativo alle procedure parlamentari sembra da affrontarsi distinguendo funzioni e natura di ciascuno degli istituti che in genere vi si riconducono, tuttavia possono trarsi alcune indicazioni operative di massima per individuare prospettive evolutive.

I veri ostacoli allo svolgimento degli strumenti di coinvolgimento attivo dei cittadini originano da due fattori preminenti. Il primo è il presupposto culturale di fondo per cui l'attività parlamentare italiana assume tanto più senso quanto più sfocia e ruota intorno alla funzione legislativa ed emendativa. Relegando ad un ruolo ancillare l'attività di indirizzo, le procedure conoscitive, di codecisione, il raccordo e il controllo, si determina l'isterilimento dell'apporto diffuso e capillare della cittadinanza. E' evidente infatti che se la petizione, l'iniziativa popolare, le aperture all'apporto degli *extranei* nelle Commissioni, sono inserite nell'unico alveo dell'*iter legis*, esse finiscono per divenire asfittiche.

Inoltre, l'ombra di diffidenza che sempre accompagna l'azione della rappresentanza politica in Parlamento nei riguardi dei varchi di accesso per quelle che - non senza gli accennati malintesi - s'intendono come tracce di democrazia diretta, si accompagna agli ostacoli materiali e concreti di cui è irto l'odierno procedimento legislativo. E infatti all'iniziativa di legge popolare manca sovente, oltre che la forza politica per ottenere un'appropriazione da parte dei Gruppi, anche la stessa possibilità teorica di superare il vaglio di sostenibilità della copertura finanziaria.

L'indice tipico della debolezza delle iniziative estranee al circuito Governo/Parlamento è quello del difficile accesso alla soglia della Ragioneria Generale dello Stato, ai fini della redazione di una relazione tecnica che possa fugare i dubbi sulla sostenibilità finanziaria del progetto. In questo senso, non deve ingannare il tenore degli articoli 76-bis R.S. e 96-ter R.C. Le due norme precludono l'assegnazione dei disegni di legge sprovvisti della relazione tecnica, ma si riferiscono esclusivamente a quelli di iniziativa governativa, del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e provenienti dalle Regioni. Il fatto che non incorrano in questa condizione di procedibilità i disegni di legge popolari (e quelli parlamentari) non ne facilita l'*iter* di approvazione, rinviando lo scoglio della valutazione sulla sostenibilità finanziaria all'espressione del parere delle Commissioni Bilancio, il quale, naturalmente, si fonda pur sempre sulle risultanze dell'esame della stessa relazione tecnica che ne assevera la copertura finanziaria.

Questi e altri indizi confermano, in definitiva, come il disegno di legge di iniziativa popolare e gli altri istituti di partecipazione incontrino ostacoli che sono insieme procedurali e psicologici, di sviluppo positivo e di diritto parlamentare vivente. Si torna, ancora una volta, alle resistenze sottese all'evocazione della democrazia diretta che, oltre ad amplificare i sintomi della crisi del principio rappresentativo, sembra incarnare una contraddizione irrisolvibile agli occhi di chi guarda ai Regolamenti come luoghi di sintesi tra la stessa rappresentanza e la partecipazione diffusa. E' lo iato plasticamente evocato da Carl Schmitt, secondo il quale ciò che può essere rappresentato è solo ciò che è assente e non ciò che è presente⁽²²⁾. Non sarà dunque da invocare e incentivare la separatezza, la peculiarità, l'eccentricità delle procedure che chiamano in causa la partecipazione. Invece, la via per la valorizzazione di un Parlamento aperto alle istanze partecipative, sebbene irta di ostacoli, è quella dell'integrazione operativa degli istituti nell'impianto sistematico del nostro diritto parlamentare, tenendo in conto quanto ebbe a chiarire la Corte costituzionale con la sentenza n. 106 del 2002, secondo cui: *“Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si*

⁽²²⁾ C. SCHMITT, *Verfassungslehre* (1928), V ed., Berlin, 1970, 243.

rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti". Una molteplicità che è innanzitutto ricchezza.