

## REGOLAMENTI PARLAMENTARI, FORMA DI GOVERNO, INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

di Vincenzo Lippolis

(15 novembre 2008)

La forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione italiana ha il carattere della fluidità (Amato). Si presenta come una fattispecie aperta a diverse linee evolutive (Mezzanotte). Uno schema normativo “permissivo” più che “operativo”, orientato cioè a registrare la realtà delle forze politiche più che ad intervenire su di essa modificandola (Cotta).

In passato, parte della dottrina ha ritenuto sottostante al disegno costituzionale un principio di preferenza per l'intesa o la consociazione tra le forze politiche. Qualcuno si è spinto fino a sostenere un modello di governo assembleare.

Queste posizioni venivano motivate sulla constatazione che la carta costituzionale contiene esigui elementi di “razionalizzazione” ovvero di stabilizzazione del rapporto parlamento-governo e di rafforzamento dei poteri governativi all'interno delle procedure parlamentari, nonché sulla valorizzazione di altri aspetti del testo costituzionale (il bicameralismo paritario, la previsione di *quorum* aggravati rispetto a quello ordinario della maggioranza semplice, la minuziosità delle regole in materia di procedimento legislativo che ne rendono farraginoso lo sviluppo).

Non può tuttavia essere sottovalutato il valore dell'affermazione del principio maggioritario ( la maggioranza semplice) – fissato in via generale per le deliberazioni delle Camere (art. 64, terzo comma Cost.) e su cui è basato il circuito fiduciario (art. 94) - che costituisce un indiscutibile bilanciamento degli altri principi.

In definitiva, se le norme costituzionali erano più idonee a favorire l'affermarsi – come è stato nel periodo della Prima Repubblica – di una forma di governo consensuale o consociativa, esse tuttavia non precludevano - come di fatto si è verificato - lo sviluppo del sistema in senso maggioritario, sia pure con qualche problematicità.

A orientare il nostro sistema istituzionale verso uno o l'altro dei due modelli, a dare cioè specificità, a definire i contorni del disegno costituzionale nel corso dell'esperienza

repubblicana, sono stati il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale, e, non ultimi, i regolamenti parlamentari.

Questi hanno svolto una funzione di camera di compensazione o, se si preferisce, di ammortizzatori tra i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi, e la disciplina costituzionale della forma di governo che è rimasta immutata.

Si può infatti individuare una significativa corrispondenza tra le svolte della politica italiana e i mutamenti dei regolamenti delle camere.

I regolamenti del 1971 costituirono la consacrazione del parlamentarismo consensuale o consociativo, della teoria della c. d. centralità del Parlamento che si inscriveva in uno sviluppo dei rapporti politici sfociato nel “compromesso storico”.

La fine di questa esperienza nel 1979 e l'avvento del pentapartito, che riaffermava l'autonomia e l'autosufficienza della maggioranza, aprirono un decennio di riforme regolamentari sotto il segno della “governabilità”, vale a dire di un rafforzamento delle capacità decisionali delle camere. Il culmine di questo processo fu costituito dal ribaltamento, nel 1988, del principio di preferenza del voto segreto a favore di quello palese. Quella vicenda segnò non solo un significativo rafforzamento del governo in parlamento, ma anche il venir meno della sua estraneità riguardo alle riforme regolamentari. Una prima manifestazione si era avuta già nel 1982 con il “decalogo Spadolini”, che, tra l'altro, chiedeva corsie preferenziali per le iniziative governative. La vicenda del capovolgimento del voto segreto fu però più significativa perché il presidente del consiglio De Mita pose, come è stato efficacemente detto da Manzella, una “questione di fiducia extraparlamentare”, legando la permanenza in carica del governo alla riforma regolamentare. Si ruppe così la “maggioranza regolamentare”, costituita dai partiti di governo e dal Pci, che aveva fino ad allora condiviso le riforme regolamentari.

Questo ormai lontano precedente potrebbe indurre ad una riflessione sulla opportunità di una procedura di revisione dei regolamenti parlamentari che, in nome della indiscutibile autonomia delle camere, esclude completamente il governo da ogni partecipazione al procedimento.

La modifica in senso maggioritario della legislazione elettorale e il conseguente orientarsi del sistema politico verso una democrazia dell'alternanza bipolare posero fin dal 1994 il problema di un aggiornamento dei regolamenti parlamentari.

Si giunse così alla riforma del regolamento della camera dei deputati del 1997, che costituisce l' unica riforma organica di adeguamento della forma di governo a quello che è stato fondatamente definito il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica.

Il Senato, il cui regolamento era stato oggetto di una organica riforma nel 1988, provvide a questo adeguamento con procedure di tipo convenzionale (particolarmente importante quella relativa all' applicazione della ghigliottina per l' esame dei disegni di legge di conversione dei decreti adottata dalla conferenza dei presidenti di gruppo del 30 novembre 1996) e con interventi circoscritti.

Con la riforma del regolamento della camera del 1997, un rigido contingentamento dei tempi di intervento e il superamento del vecchio principio della consequenzialità del voto alla presentazione degli emendamenti, vale a dire un sostanziale contingentamento anche degli emendamenti da sottoporre a votazione, hanno reso più celere il procedimento legislativo e meno incerto l' orizzonte della sua conclusione. Non è stato però risolto il problema dei tempi di esame dei disegni di legge di conversione. Per altro verso, spazi di dibattito garantiti e un arricchimento delle procedure informative ed ispettive hanno abbozzato uno statuto dell' opposizione, a mio avviso, non particolarmente incisivo.

Il grande assente continua a restare il governo. Le riforme di fine secolo mantengono, sotto questo aspetto, una continuità con i regolamenti del 1971. Il governo continua ad esser privo di autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione in parlamento rimane (formalmente) la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari. La condizione dell' attuazione dell' indirizzo politico governativo è che funzioni il raccordo Governo- maggioranza parlamentare. Né si può sottovalutare il potere di arbitraggio nell' organizzazione dei lavori attribuito ai presidenti d'assemblea, in particolare al presidente della camera.

La riforma del regolamento della camera del 1997 e le più contenute e puntuali modifiche del regolamento del Senato hanno realizzato un aggiornamento indispensabile per consentire all' istituzione parlamentare di affrontare la nuova realtà emergente dall' affermazione di una democrazia maggioritaria. Hanno delineato quello che può definirsi il parlamento del maggioritario o del bipolarismo.

A distanza di dieci anni ( e prescindendo dai giudizi che si possono dare su singole parti) si può dire che la riforma rispondeva ad un' idea di bipolarismo mite, scontratasi con

la realtà di un bipolarismo fortemente conflittuale, che si è sviluppata negli anni successivi, ma le cui avvisaglie già si manifestavano in quel periodo.

L'innovazione del nostro sistema politico-istituzionale passa oggi attraverso un crocevia in cui si legano l'evoluzione del sistema partitico, la riforma della legge elettorale e l'aggiornamento della Costituzione.

Indipendentemente dal realizzarsi di questi mutamenti di più ampia portata, lo strumento delle riforme dei regolamenti parlamentari offre margini di intervento per orientare l'assetto della forma di governo nel senso della democrazia dell'alternanza che non appaiono del tutto esplorati, o comunque esauriti, con le riforme della fine del secolo scorso.

Ma anche a prescindere da interventi mirati in questa prospettiva, lo strumento dei regolamenti può contribuire a risolvere, almeno in parte, disfunzioni dell'attività parlamentare che si sono aggravate in questi anni, ma che sono di vecchia data e che andrebbero affrontate comunque si orienti complessivamente il regime politico. Il problema dell'abuso della decretazione d'urgenza risale agli anni '70; l'enunciazione della necessità di corsie preferenziali per i disegni di legge governativi risale, come ho avuto modo di accennare, al 1982; la prassi della fiducia sui maxi emendamenti (con il particolare effetto che ne deriva all'interno dell'iter dei disegni di legge di conversione) si manifesta nei primi anni '80.

Certo, sarebbe meglio percorrere la strada di una complessiva e compiuta riforma istituzionale. E' di tutta evidenza, solo per fare un esempio, che il superamento del bicameralismo paritario sdrammatizzerebbe il problema della tempestività del procedimento legislativo, così come una ragionevole riduzione degli ambiti della riserva di legge e il riconoscimento di un autonomo potere normativo del governo ridurrebbero il carico, spesso inutilmente gravoso di una legislazione di dettaglio. Anche per lo statuto dell'opposizione, come dirò fra poco, si dovrebbe operare a livello di norme costituzionali. Ma se questa strada appare al momento – ma è un momento che dura da oltre vent'anni – impraticabile o se essa comporta un percorso troppo lungo ed incerto, il sentiero delle riforme regolamentari può condurci ad una qualche innovazione razionalizzatrice.

Le questioni sono note: la disciplina dei gruppi parlamentari, la posizione del governo in parlamento (in particolare nel procedimento legislativo), lo statuto delle opposizioni.

Da tutti è riconosciuto che la disciplina regolamentare sui gruppi (risalente nei suoi tratti fondamentali al 1971) ed una sua applicazione troppo permissiva hanno costituito un incentivo alla frammentazione. Il risultato delle ultime elezioni rende meno pressante il problema, ma non sarebbe saggio accantonarlo perché non si può essere del tutto certi che la semplificazione del panorama parlamentare sia un dato ormai acquisito e che nuove tendenze centrifughe all' interno delle forze politiche non siano destinate a riprodursi. Nel rispetto del limite costituito dal principio del libero esercizio del mandato parlamentare, stabilito dall' art. 67 della Costituzione, penso possa essere trovata una soluzione basata sul principio che i gruppi devono costituire la proiezione parlamentare di movimenti politici realmente radicati nel paese e di adeguata consistenza.

All' interno del tema della posizione del governo in parlamento ritengo vadano esaminate le questioni del ricorso alla decretazione d' urgenza, dell' utilizzo della questione di fiducia, dei maxiemendamenti.

Ribadisco qui una posizione che ho sostenuto già da tempo e cioè che non vedo ostacoli di natura costituzionale a che i regolamenti riconoscano al governo prerogative maggiori di quelle attuali in modo tale da renderlo, secondo la classica formula utilizzata da Elia, il "comitato direttivo della maggioranza".

Non vedo alcun ostacolo a stabilire che i programmi e i calendari delle camere siano determinati in primo luogo, anche se non esclusivamente, sulla base di dirette indicazioni del Governo (senza cioè che esso debba passare attraverso la mediazione dei gruppi e dei presidenti di assemblea), così come nulla impedisce che gli siano attribuiti poteri di guida del procedimento legislativo.

E' necessario uscire da una situazione che è stata giustamente definita "schizofrenica" (Olivetti). Da un lato, per le lentezze del bicameralismo perfetto e per l' assenza di procedure che assicurino la certezza della data di approvazione delle leggi il sistema parlamentare italiano viene visto come lento e a bassa decisionalità. In questo quadro, il governo, trascurato dalla disciplina dei regolamenti, si lamenta di essere disarmato e si ritiene giustificato a ricorrere ai decreti legge.

Per altro verso, però, il governo utilizzando la decretazione d' urgenza, la questione di fiducia e lo stratagemma dei maxiemendamenti acquista una forza incontrollabile.

A far le spese di questa situazione è la linearità e la chiarezza del dibattito parlamentare che oscilla tra pulsioni ritardatrici delle opposizioni e una decisione onnicomprensiva – quella sui maxi emendamenti – il cui contenuto a volte non è neanche chiaramente conosciuto.

Superare questa situazione mortificante, che annichilisce ogni reale confronto, mi pare sia interesse di maggioranza e opposizioni, se esse hanno la capacità di affrontare il problema in una prospettiva di lunga durata e non solo guardando alla loro situazione contingente.

E' senz' altro possibile individuare gli accorgimenti procedurali che assicurino i seguenti punti essenziali: un adeguato approfondimento in commissione della tematica affrontata da un disegno di legge; garanzia per il governo della certezza della decisione entro un ragionevole arco di tempo, mediante la diretta attivazione di una corsia preferenziale per particolari disegni di legge; divieto di maxi emendamenti (al quale si potrebbe giungere, con relativa semplicità e senza inoltrarsi sul terreno dell' interpretazione dell' art. 72 Cost., mediante l' inammissibilità di emendamenti di contenuto eterogeneo); tempestiva conoscenza da parte dell' assemblea dei testi sui quali sarà chiamata a pronunciarsi, evitando emendamenti dell' ultimo minuto.

In definitiva, la previsione di un divieto di maxi emendamenti e di una procedura accelerata per alcuni disegni di legge del governo mi appare un ragionevole punto di mediazione che migliorerebbe la situazione.

E' opportuno ricordare che la corte costituzionale, dando seguito all' affermazione della sua competenza a sindacare i requisiti di necessità e urgenza dei decreti legge contenuta in una sentenza ormai lontana (29/1995), ha proceduto con due sentenze più recenti (171/2007 e 128/2008) a dichiarare l' illegittimità costituzionale di norme contenute in decreti legge per la mancanza della necessità e l' urgenza. Per quanto questo vaglio sia stato per ora limitato ad aspetti di evidente carenza dei requisiti costituzionali e sia stata ritenuta sufficiente un' urgenza di provvedere anche solo relativa, non si può escludere che esso tenda a radicarsi maggiormente. Ciò potrebbe restringere gli spazi della discutibile prassi di utilizzare i decreti come un' iniziativa legislativa rafforzata, cioè garantita nei tempi. Nel contempo, però, appare accresciuta la responsabilità del

parlamento di dotarsi di reali procedure d'urgenza, come è previsto nell'articolo 72 della Costituzione.

Quanto allo statuto dell'opposizione, mi appare difficile rafforzare concretamente l'opposizione senza qualche modifica di rango costituzionale. Cito solo come esempio, e senza che ciò significhi una adesione alle singole specifiche innovazioni che andrebbero approfonditamente discusse, il ricorso diretto alla corte costituzionale preventivo alla promulgazione delle leggi, le inchieste di minoranza, la verifica delle elezioni operata da un organo terzo, un qualche rafforzamento dei referendum. Se il problema dello statuto dell'opposizione viene impostato nel senso di attribuire all'opposizione solo la funzione di prepararsi a sostituire la maggioranza alle successive elezioni e, quindi, solo all'esercizio del controllo e della critica dell'operato della maggioranza e alla prospettazione di un indirizzo politico alternativo, esso viene ridotto solo alla garanzia della «visibilità» dell'opposizione e, in definitiva, alla garanzia della sua «legittima esistenza». E' il minimo che un sistema democratico deve consentire per potersi definire tale. Probabilmente si deve pensare a qualcosa di più.

Non voglio con questo dire che i regolamenti parlamentari non possano fare nulla (penso, ad esempio, ad una rivitalizzazione del *question time* che oggi è disciplinato in maniera che non ha nulla a che fare con il suo preteso modello britannico), ma solo evidenziare i limiti di qualsivoglia disciplina regolamentare.

Infine, è difficile conciliare l'istituzionalizzazione del governo ombra con la struttura bicamerale del nostro parlamento.

In conclusione, i regolamenti parlamentari possono oggi costituire un idoneo canale di innovazione istituzionale assolvendo a quella funzione di cui ho detto all'inizio di camera di compensazione tra mutamenti della politica e invariato quadro costituzionale. E' auspicabile e possibile quello che in altra occasione ho definito un onesto compromesso regolamentare idoneo ad eliminare scorie di un passato che costituiscono fattori di confusione e di intralcio per un corretto esercizio delle funzioni delle camere. In questa prospettiva non si possono tralasciare gli inconvenienti creati dalla persistente differenziazione dei regolamenti delle due camere su punti significativi.

Credo sia da evitare l'estremizzazione di un'idea che pure ha un fondo di verità, e cioè che, essendo profondamente cambiato il contesto nel quale la teoria della

separazione dei poteri era stata concepita, la divisione dei poteri non corre più tra parlamento e governo, ma tra il governo e la sua maggioranza, da un lato, e l' opposizione, dall'altro. Sarebbe incostituzionale e politicamente sbagliato cercare di portare questa idea fino ad un azzeramento di fatto del ruolo del parlamento come tale. Esiste ancora una distinzione tra chi governa e chi rappresenta i cittadini. Gli stessi parlamentari di maggioranza possono entrare in una utile dialettica con il loro governo e contribuire a migliorare le decisioni. Devono quindi essere preservati spazi di adeguato dibattito.

Il parlamento del bipolarismo è un' istituzione in crisi di identità per una serie di cause che qui non è possibile analizzare. E' sufficiente pensare alla perdita della c. d. funzione elettiva del governo, oggi scaturente direttamente dal risultato elettorale, e al defluire del potere normativo verso il governo, le istanze sopranazionali e le regioni. Non si può tuttavia ridurre il parlamento a luogo di acclamazione da parte della maggioranza e di sterile invettiva da parte dell' opposizione.

Non è inutile ricordare che la recente revisione della costituzione francese ha avuto tra i suoi obiettivi quello di rivalutare il parlamento garantendo nella programmazione dei lavori più spazi alle iniziative parlamentari, assicurando tempi certi di esame in commissione, limitando il potere di porre la questione di fiducia. E' ovvio che non è possibile fare un parallelo stringente per la grande differenza del complessivo assetto istituzionale. Non mi pare però che la tendenza sia da trascurare.

Quel che è essenziale è cercare di superare una situazione di confusione dei lavori e tutelare, secondo una felice espressione di una decisione del Conseil constitutionnel francese del 2006: "le respect des exigences de clarté e de sincérité du debat parlementaire".