

VERSO UNA NUOVA CODIFICAZIONE DELLE REGOLE PARLAMENTARI

di LUIGI CIAURRO

Mi sia consentito "rompere il ghiaccio" con una ipotesi che potrebbe anche apparire *prima facie* provocatoria, ma che invece pretende solo di sollecitare una riflessione circa l'esigenza di prendere seriamente atto che (come sottolineato recentemente dallo stesso Presidente del Senato Schifani¹) il funzionamento del sistema parlamentare ora subisce in modo decisivo l'*imprinting* di una sorta di "convenzione al bipolarismo" - instauratasi a partire dall'introduzione di un meccanismo elettorale prevalentemente maggioritario e poi consolidatasi con il definitivo affermarsi di "un bipolarismo conflittuale"² -, mentre ormai appare come un reperto di "archeologia giuspubblicistica" il superamento in ambito parlamentare della cosiddetta *conventio ad excludendum* nei riguardi del PCI, vale a dire la "decisione fondamentale" che pur può essere posta alla base dei tutt'ora vigenti Regolamenti parlamentari del 1971.

Come da ultimo ricordato dallo stesso Vincenzo Lippolis (che ora autorevolmente coordina la tavola rotonda), "la forma di Governo parlamentare delineata dalla Costituzione ha il carattere della fluidità", e su di essa influiscono "il concreto atteggiarsi delle relazioni tra gli attori politici (in primo luogo i partiti), la legislazione elettorale e, non ultimi, i Regolamenti parlamentari", dallo stesso Lippolis ritenuti attualmente una sorta di "camera di compensazione tra mutamenti della Costituzione materiale e la disciplina costituzionale della forma di Governo"³.

In quest'ottica si avanza la proposta - a nostro giudizio più coraggiosa che azzardata, pur comprendendo le prevedibili perplessità - di una nuova codificazione delle regole del gioco parlamentare, la quale possa al contempo sia salvaguardare la posizione di centralità che alle Camere spetta nel nostro ordinamento costituzionale, sia delineare procedure più rispondenti a quelle esigenze di governabilità, che la competizione globale, la velocità della "tecnodemocrazia" e lo spirito del tempo rendono ineludibili.

E non a caso si è fatto riferimento ad una vera e propria riscrittura organica delle regole, nella consapevolezza che a distanza di quasi quarant'anni dall'approvazione dei Regolamenti parlamentari del 1971 non si può più perseverare nel metodo - concretamente applicato in particolare dal Senato nel 1988 e dalla Camera nella XII Legislatura e pre-

¹ Cfr. la *lectio magistralis* tenuta dal Presidente del Senato Schifani il 6 novembre 2008 a Roma, per l'inaugurazione di un corso universitario presso la LUISS, dal titolo: "Le regole del Parlamento nell'epoca del bipolarismo" (Schifani: *serve Governo forte e statuto opposizione con nuovi regolamenti*: v. ne il testo su www.senato.it/presidente),

² Per adoperare la felice e sintetica espressione di V. Lippolis e G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007. Ma forse il nostro è un bipolarismo necessariamente conflittuale, data l'eterogeneità e la rivalità interna degli schieramenti, i cui processi identitari sembrano fondarsi soprattutto sulla condivisione dello stesso avversario (per spunti v. M. Lazard, *L'Italia sul filo del rasoio*, Milano 2008).

³ Cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, relazione svolta al seminario, organizzato a Roma il 27 ottobre 2008 dai Gruppi parlamentari del PDL della Camera e del Senato e dedicato al tema: "Riforma dei Regolamenti e decretazione d'urgenza" (v. ne la versione provvisoria su www.magna-carta.it).

sente in tutte le proposte organiche di riforme regolamentari presentate all'inizio della XVI legislatura - delle novellazioni puntuali e plurime rispetto all'apparato codicistico degli anni Settanta. Infatti, a nostro giudizio ha poco senso continuare ad innestare, a seconda delle diverse stagioni politiche e dei differenti protagonisti parlamentari, disposizioni regolamentari aggiuntive e modificative, quasi in un accanimento terapeutico nei riguardi del *corpus* del 1971 approvato in un contesto politico ed istituzionale completamente eterogeneo.

E si esprime questa convinzione, pur nella consapevolezza che sia gli storici del diritto (Ungari) sia i costituzionalisti (Rivosecchi) che si sono occupati dell'argomento hanno ricordato che la storia dei Regolamenti parlamentari indica la preferenza per una logica riformatrice di stampo novellistico, parziale, incrementale e a volte esplicitamente a titolo provvisorio o sperimentale, e non per modifiche radicali o addirittura integrali.

E' tempo che le forze politiche abbiano piena contezza che - pur "aspettando il Godot" dell'ennesima decisiva riforma costituzionale - sarebbe quanto mai opportuno procedere all'approvazione condivisa di nuovi Regolamenti parlamentari, la cui riscrittura potrebbe essere anche l'*occasione* per l'eliminazione di disfunzionali divergenze tra le prescrizioni dei due rami del Parlamento (come nel caso emblematico dell'esame dei decreti-legge)⁴.

Proprio a proposito del rapporto tra riforme istituzionali e regolamentari, l'esperienza mostra che le modifiche ai Regolamenti parlamentari a volte hanno anticipato le riforme istituzionali ed elettorali (De Cesare, che si riferisce al 1988, cui ha fatto seguito la stagione dei referendum elettorali), altre volte hanno supplito al fallimento di tentativi di innovazione istituzionale (Lippolis, che cita le fattispecie del 1988 e del 1997 in relazione ai mancati esiti di due Commissioni bicamerali per le riforme), altre volte ancora hanno fatto seguito a mutamenti nel sistema politico (Lacchè, secondo cui ad esempio le riforme cosiddette "Bonghi" del 1886-1890 hanno rappresentato un caso in cui le vicende regolamentari hanno costituito un consolidamento di tali mutamenti)⁵.

E' certo evidente che un'eventuale riforma nel bicameralismo perfetto non potrebbe che avere un'influenza decisiva sulla riscrittura dei Regolamenti parlamentari, che a quel punto diventerebbe necessaria e non solo opportuna. Tuttavia, anche qualora non si pervenisse ad un superamento di un modello parlamentare basato sul bicameralismo perfetto, l'approvazione di nuovi Regolamenti parlamentari si giustificerebbe a modello costituzionale formalmente invariato pure con l'esigenza di caratterizzarli per una maggiore precettività giuridica, che ponga finalmente fine al fenomeno sviluppatosi negli ultimi anni e definibile come "fuga dal Regolamento scritto".

Si è infatti assistito - nell'era del bipolarismo - ad una sorta di paradosso "sistematico": quanto più la contrapposizione dialettica esigeva un puntuale rispetto delle regole parlamentari scritte (e certe), tanto più la convenienza maggioritaria e la logica del risutato

⁴ Opportunamente a tal proposito la Giunta per il Regolamento del Senato - nella seduta del 18 novembre 2008 (la prima dedicata alle riforme regolamentari) - si è orientata nel senso non solo di nominare un relatore appartenente alla maggioranza ed uno all'opposizione, ma anche di invitarli a prendere i contatti con l'omologa Giunta della Camera dei deputati, proprio perché su temi quali la posizione del Governo in Parlamento e lo statuto dell'opposizione, ferma restando l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento, non può sussistere un divario eccessivo nei due Regolamenti.

⁵ Le opinioni citate nel testo sono tratte dagli interventi al Convegno organizzato a Roma il 30 novembre 2007 dalla LUISS su: *I Regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana* (appunti).

inducevano a valorizzare le caratteristiche classiche della "mobilità" del diritto parlamentare ed a fare emergere il carattere regressivo delle norme codificate di diritto parlamentare.

Pertanto, da un lato disapplicazioni e desuetudini di prescrizioni formali; dall'altro lato, interpretazioni ed integrazioni a dir poco "creative" si sono spesso collocate in una logica niente affatto giuridica in senso stretto, che si potrebbe definire di "occasionalismo procedurale" o, se si preferisce, di "diritto dell'evento concreto".

La prima sfida da affrontare è quella di una riconfigurazione del procedimento legislativo, ancora oggi del tutto fondato sulla logica ottocentesca della pubblica e libera discussione tipica del Parlamento dei "notabili", vale a dire finalizzata a fare emergere l'opinione più convincente della *melior pars* della rappresentanza politica. Sembra quasi incredibile da un punto di vista cronistorico, ma è così.

A tal fine, innanzitutto andrebbe eliminata del tutto in Assemblea la fase della discussione generale (o sulle linee generali, secondo la dizione del Regolamento della Camera) nell'ambito dell'*iter* legislativo. Si tratta di una fase ritualistica, poco costruttiva, dispendiosa, tralaticia, risalente all'idea illuministica secondo cui dal libero e pubblico dibattito delle opinioni doveva scaturire la soluzione ottimale nell'ambito di un reciproco convincimento.

Inoltre, con un po' di coraggio riformistico, potrebbe essere abrogato (oppure ridimensionato, come suggerito da Raffaele Perna) l'istituto degli ordini del giorno, vale a dire i "deboli" e pressochè inutili atti di indirizzo esaminati nel corso dell'*iter* legislativo, seppure in fasi diverse alla Camera ed al Senato; ordini del giorno che a volte vengono presentati con finalità ostruzionistiche (specie alla Camera) e comunque spesso meramente *ad colorandum* e senza alcuna pretesa di efficacia.

In terzo luogo, una volta per tutte dovrebbe essere superato il secolare dogma dell'unicità del procedimento legislativo⁶, in base al quale le modalità d'esame e di approvazione di una "leggina" con un articolo unico sono le medesime di un progetto contenente una "legge quadro" di decine di articoli. A tal fine si potrebbero prevedere procedure semplificate con riferimento ai disegni di legge di minore rilevanza.

Infine, si potrebbe anche approfondire l'ipotesi secondo cui normalmente la procedura di esame dei progetti di legge sia quella "semi-decentrata" in Commissione, vale a dire la sede redigente (che già Maccanico nella scorsa legislatura aveva tentato di rilanciare⁷), volta a concentrare l'esame dell'articolato in Commissione riservando all'Assemblea la semplice approvazione o reiezione degli articoli e del progetto di legge nel suo complesso⁸.

Finalmente, circa i contenuti "compensativi" per l'Opposizione e/o per le minoranze, occorre pregiudizialmente un chiarimento in termini di fonti. Se il livello è quello dei

⁶ In tal specifico senso v. anche D. Nocilla, *Le riforme costituzionali e il passaggio alla terza Repubblica*, intervento al Convegno nazionale di studio dell'UGCI: *Valori Costituzionali. Per i sessant'anni della Costituzione italiana*, Roma, 7 dicembre 2008 (appunti).

⁷ V. A. Maccanico, *Un accordo bipartisan per un ruolo più alto del Senato*, su *Il Messaggero* del 21 gennaio 2007.

⁸ Pur comprendendone le motivazioni, non si condividono del tutto le preoccupazioni di ordine costituzionale espresse nella parte introduttiva a questa tavola rotonda da G. Piccirilli, *Analisi delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI Legislatura*, nel commentare la proposta sulla ordinarietà della sede redigente contenuta nel progetto di riforma organica del Regolamento del Senato (v. *Atti Senato*, XVI Leg., Doc. II, n. 12), presentata dai senatori Belisario ed altri (IDV).

Regolamenti parlamentari, evidentemente si può esercitare la fantasia riformatrice, ma solo fino al limite normativo consentito dalla Costituzione vigente.

Se invece l'intervento riformatore fosse di livello costituzionale, è evidente che potrebbero essere avanzate proposte a dir poco suggestive per le minoranze, anche se poi non può essere di per sé ritenuta una garanzia parlamentare la trasposizione prevedibile di conflitti politici in ambiti giudiziari o para-giurisdizionali, sottesa ad alcune ipotesi *pro* minoranze in voga negli ultimi tempi, come ad esempio: la facoltà per le minoranze parlamentari di ricorrere alla Corte costituzionale prima della promulgazione delle leggi per un vaglio di costituzionalità; il potere della Corte costituzionale di controllare anche il rispetto dei Regolamenti parlamentari (secondo Stefano Ceccanti, su impulso delle minoranze parlamentari, a tutela del rispetto delle regole); la giurisdizione esterna in materia di ricorsi elettorali. Si tratta di proposte che a loro volta richiederebbero una serie di interventi riequilibratrici sempre di livello costituzionale, anche se comunque non si può semplicisticamente ritenere che prevedere l'intervento della Corte costituzionale in ambiti tradizionalmente riservati agli *interna corporis* delle Camere rappresenti di per sé una garanzia per le minoranze od un aumento del tasso di democraticità dell'ordinamento parlamentare.

Al riguardo, di un certo interesse appare la proposta di modificazione del Regolamento contenuta nel Doc. II, n. 9 (*Atti Senato*, XVI Leg., di iniziativa dei senatori Ceccanti ed altri), nel senso di prevedere il diritto di una minoranza (un terzo dei membri di una Commissione permanente) di attivare le procedure informative previste dagli articoli 46, 47 e 48 del Regolamento del Senato: vale a dire udienze conoscitive di rappresentanti del Governo, acquisizione di elementi informativi da funzionari della pubblica amministrazione, indagini conoscitive. Soprattutto queste ultime possono avere un'efficacia politica ed una valenza cooscitiva non troppo dissimili rispetto a quelle delle inchieste parlamentari vere e proprie. Sempre in quest'ultimo documento appare condivisibile la proposta di stabilire che il Presidente di una Commissione di inchiesta debba essere scelto solo fra i senatori non appartenenti ai gruppi parlamentari di maggioranza.

Inoltre - per attenuare la "teologica potenza" dei numeri in Parlamento, soprattutto a seguito di una legge elettorale che prevede il premio di maggioranza - sarebbe opportuno innalzare i *quorum* per l'elezione dei Presidenti delle Camere e degli stessi Presidenti delle Commissioni permanenti, il cui ruolo di garanzia va enfatizzato e non sottovalutato in un assetto bipolare.

In sintesi, nuovi Regolamenti parlamentari, maggiore giuridicizzazione delle norme ivi contenute, valenza regressiva delle fonti non scritte: ai fini di un migliore funzionamento di un sistema politico tendenzialmente bipolare, di un assetto governativo virtualmente basato sull'alternanza e di un meccanismo elettorale (con l'indicazione preventiva del capo della coalizione e del programma) che di fatto comporta l'investitura popolare diretta del *premier* con il suo programma (tutti fattori che richiedono procedure parlamentari più certe nei tempi di svolgimento), nonché - e non da ultimo - ai fini di una piena maturità dello stesso diritto parlamentare.

Certo una facile obiezione alla nostra ipotesi di neo-codificazione integrale potrebbe consistere nella constatazione che allo stato, ad inizio della XVI Legislatura, il clima complessivo tra le forze politiche non sembra essere quello più adatto per procedere in questa direzione. Però a volte lo spirito riformatore deve nutrirsi di un "*icariano* ottimismo della volontà" se si vogliono raggiungere anche nelle situazioni più difficili ragio-

nevoli obiettivi di innovazione istituzionale, tanto più preziosi proprio nelle fasi politiche meno facili.