

RIFORME DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI E FORMA DI GOVERNO

di SALVATORE CURRERI

La pluralità e – soprattutto - l'organicità delle proposte di modifica del regolamento presentate in entrambe le Camere in questo primo scorcio di legislatura denotano la volontà delle forze politiche di riprendere il cammino delle riforme regolamentari, sostanzialmente interrottosi alla fine degli anni '90 nell'attesa, rivelatasi poi vana, del compimento del processo di riforma istituzionale.

Si tratta di proposte che, pur contenendo pregevoli intuizioni, risentono ancora dell'immediato tornaconto politico che deriverebbe dal loro accoglimento più di quanto sia inevitabile attendersi in questa prima fase. Ciò dipende anche dal mancato avvio del confronto in seno alla Giunta per il regolamento di entrambe le camere, i cui rispettivi Presidenti, sulla scia dei loro predecessori, non sembrano ancora voler imprimere una decisa accelerazione al riguardo.

Per questo ho la sensazione – che mi pare peraltro comune alle ottime analisi svolte dai relatori – che ci troviamo ancora in una fase tattica di studio reciproco tra le forze politiche, dove a fianco di argomenti su cui il consenso quasi unanime raggiunto potrebbe preludere ad una rapida approvazione (penso al radicamento elettorale dei gruppi parlamentari), ve ne sono altri per i quali è facile prevedere che il confronto all'interno dei due principali partiti e tra di loro porterà ad ulteriori approfondimenti e modifiche delle attuali proposte, anche sulla scorta delle utilissime riflessioni critiche maturate questa sera.

Per questo motivo, anziché concentrarmi su tematiche specifiche, preferisco affrontare un punto che mi sembra preliminare ad ogni successiva riflessione e che è stato opportunamente evocato nell'intervento introduttivo del prof. Manzella: il rapporto tra riforme regolamentari e modifica della forma di governo.

Da alcuni primi commenti pubblicati infatti traspare, più o meno nitidamente, la critica per cui le ambiziose proposte organiche di modifica presentate andrebbero ben al di là di un mero intervento di manutenzione. Esse, infatti, punterebbero a modificare surrettiziamente la forma di governo, ottenendo così per via regolamentare quanto non si è raggiunto per la strada maestra della revisione costituzionale. I regolamenti parlamentari non dovrebbero anticipare ma adeguarsi alle eventuali riforme istituzionali. Con le riforme di fine secolo scorso i regolamenti camerali si sarebbero spinti fino alle colonne d'Ercole, oltre cui vi sarebbe soltanto il tentativo illegittimo di piegarli a scopi politici estranei alla loro natura.

Si tratta di considerazioni non nuove perché periodicamente riproposte in relazione a modifiche regolamentari o a prassi parlamentari fortemente innovative rispetto al passato.

Esse, innanzi tutto, tendono ad irrigidire oltre misura il modello costituzionale di forma di governo, finendo con l'identificarlo con uno dei suoi possibili assetti, negandone di conseguenza quella flessibilità che, come l'esperienza dimostra, ha consentito ad esso di interagire efficacemente con l'evolversi del nostro sistema politico, consentendo così la trasformazione del nostro sistema parlamentare da compromissorio a maggioritario. In questa prospettiva è noto il ruolo fondamentale da sempre svolto dai regolamenti parla-

mentari (e dalla legge elettorale) ai fini dell'“inveramento storico dei principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 Cost.” (Corte costituzionale, sentenza 7/1996).

Nel merito, mi sembra che le attuali proposte di modifica tendano non a squilibrare la forma di governo a vantaggio dell'Esecutivo ed a scapito del Parlamento, ma, al contrario, a riequilibrare l'attuale situazione patologica che vede il Governo abusare degli scarsi strumenti procedurali a sua disposizione pur di portare in votazione e far approvare le proprie iniziative legislative. Di fronte alle distorsioni ed agli abusi che caratterizzano l'attuale prassi parlamentare, bisogna avere la saggezza di guardare al di là delle contingenze politiche e la sapienza di non confondere le cause con gli effetti.

Le argomentazioni utilizzate per giudicare le attuali proposte di rafforzamento della posizione del governo in Parlamento un'inaccettabile alterazione della nostra forma di governo sono simili a quelle che più di mezzo secolo fa De Gasperi dovette affrontare quando, presentatosi alla Camera con sotto braccio l'articolo di Solal Celigny appena pubblicato nella *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, rivendicò il diritto del Governo, ponendo per la prima volta la questione di fiducia, di verificare il rapporto di fiducia con il Parlamento.

Non è del resto la prima volta che riforme regolamentari particolarmente incisive vengono giudicate contrarie a quella che il tempo ha poi rivelato essere solo una interpretazione del testo costituzionale. Si pensi agli scenari apocalittici dipinti in occasione della riforma del voto segreto, ritenuta un inammissibile attentato alla libertà del mandato parlamentare, i cui benefici effetti in termini di responsabilità politica e di stabilità dell'assetto politico-istituzionale nessuno oggi potrebbe credibilmente negare.

Le attuali organiche proposte di modifica regolamentare non mirano a cambiare la forma di governo parlamentare, quanto piuttosto a declinarla diversamente, formulando quelle riforme “che l'esperienza dimostri necessarie” (art. 16.3 R.C.). In tale spazio, i regolamenti parlamentari agiscono in piena legittimità, incontrando piuttosto quei limiti strutturali che derivano dal testo costituzionale. Così, ad esempio, è chiaro che il problema del procedimento legislativo sarebbe di molto semplificato se si affrontasse a livello costituzionale il tema della riforma del nostro bicameralismo paritario; tema, quest'ultimo, che condiziona anche lo stesso statuto dell'opposizione, il quale inoltre andrebbe necessariamente completato attraverso riforme costituzionali, prima fra tutte l'introduzione del ricorso alla Corte costituzionale.

Quali sono allora i settori in cui è possibile percorrere la via delle riforme “a Costituzione invariata”, riprendendo l'espressione che fu utilizzata per le riforme Bassanini? In primo luogo occorre rimuovere le cause che portano il Governo ad evitare il dibattito parlamentare attraverso l'abuso di maxi-emendamenti e questione di fiducia, spesso combinato tra loro: un micidiale “uno-due” che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione. Il ricorso a tali strumenti è la risposta sbagliata ad un problema vero: quello della governabilità. Non si tratta, allora di legalizzare l'illegalità, rafforzando un governo già di fatto forte, né per così dire di scegliere l'albero al quale impiccarsi, quanto piuttosto di rimuovere le cause prime e che vanno ricercate nell'assenza di strumenti che consentano al governo di governare con tempi certi di decisione, come avviene nel resto d'Europa. Che tale strada rientri pienamente nel disegno costituzionale lo dimostra la previsione di “procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza” contenuta nell'art. 72.2 Cost., cui sinora è stata data inadeguata attuazione. Solo in quest'ottica si possono ipotizzare strumenti che

consentano di rendere più visibile e trasparente la dialettica già oggi presente tra governo e la sua maggioranza.

A fronte di ciò, occorre un'opposizione parimenti forte che, dismessi i comodi ma oggi quanto mai inutili panni dell'ostruzionismo al governo "a prescindere", sappia non solo misurarsi con le proposte del governo ma anche incalzarlo impadronendosi dell'agenda politica. Come dimostra l'esperienza comparata, oggi il Parlamento è forte laddove c'è un'opposizione forte, in grado di controllare l'operato del governo e di proporsi come sua valida e credibile alternativa dinanzi all'opinione pubblica.

Si tratta allora di rafforzare l'opposizione non *del* Parlamento, inteso secondo una concezione ottocentesca come un tutto unitario di contrapporsi al Governo (in questo senso la proposta di reintrodurre alla Camera il controllo parlamentare sulla sussistenza dei requisiti costituzionali dei decreti legge, per di più da parte di una commissione paritetica, mi sembra emblematica di una mentalità evidentemente dura a morire), ma *nel* Parlamento, rafforzando gli strumenti ispettivi e di controllo e di contro-proposta, da amplificare attraverso l'uso delle moderne tecnologie comunicative..

Che su questo versante ci sia ancora molto da fare lo dimostrano molte delle proposte avanzate: un *Premier question time* molto più efficace e stringente rispetto all'attuale, a cominciare dalle sanzioni da prevedere in caso di assenza del Premier (solo una visione formalistica lo può ritenere fungibile con altro ministro!); la possibilità di passare ai raggi x le nomine governative negli enti pubblici (a cominciare da quelle delle autorità indipendenti...); la possibilità per l'opposizione di portare in Aula e discutere progetti di legge non per vederseli approvati (esito inverosimile), quanto per incalzare la maggioranza a prendere posizione su temi politicamente scomodi su cui l'opposizione, grazie all'amplificazione massmediatica, ritiene di avere un maggiore consenso nel paese; una procedura meno "insabbiabile" per i disegni di legge d'iniziativa popolare; un migliore utilizzo dei canali satellitari ed internet delle due camere, ancora non pienamente sviluppati, così da mettere a disposizione dei cittadini quel giacimento inesplorato costituito dalle indagini conoscitive e informative, ai fini della formazione di una pubblica opinione informata e consapevole anche attraverso la promozione di *focus group*.

Da troppo tempo ci si lamenta della crisi che ha colpito i Parlamenti nelle loro tradizionali funzioni (quella legislativa, informativa, rappresentativa, educativa e di investitura dei governi). Pur nella consapevolezza dei loro limiti, le modifiche dei regolamenti la potrebbero certo contrastare.