

LA RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di EDUARDO GIANFRANCESCO*

1. Da non pochi anni, ormai, viviamo una fase della dialettica tra le forze politiche nella quale la decisione maggioritaria – la decisione presa secondo la regola di maggioranza – è sempre più assunta a cardine del sistema delle istituzioni rappresentative, talvolta oltre gli ambiti che ad essa sono naturali; una fase nella quale la stessa Costituzione repubblicana è stata in più di un'occasione oggetto di revisioni di maggioranza, ora entrate in vigore, ora no¹.

Talvolta, alcuni tratti della polemica politica richiamano alla mente la spietata immagine di Carl Schmitt - pur riferita al contesto, diverso per tanti aspetti ma forse non per questo, del parlamentarismo weimariano – secondo la quale “chi possiede il 51% potrà legalmente chiudere dietro di sé la porta della legalità, attraverso cui è entrato, e trattare come un delinquente comune l'avversario politico che forse bussa contro la porta chiusa con gli stivali”².

Ebbene, nonostante ciò, i regolamenti parlamentari nell'esperienza italiana dell'era del maggioritario sembrano restare indenni da modifiche unilateralmente decise dalla maggioranza del momento. E dire che, come è ben noto, questo è costituzionalmente possibile ed ammesso: L'art. 64 Cost. offre la possibilità di revisioni maggioritarie dei regolamenti e non può sfuggire lo “sbilanciamento” nel sistema garantistico della Costituzione italiana conseguente al mancato adeguamento di tale disposizione al nuovo sistema elettorale introdotto all'indomani delle riforme del 1993, ovvero l'assoluta esigenza di elevare in Costituzione il *quorum* richiesto per l'approvazione delle modifiche regolamentari³.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale.

¹ Il punto centrale di tale fase è evidentemente rappresentato dai referendum elettorali del 1993 che hanno impresso un'accelerazione impressionante al processo di trasformazione del sistema politico italiano già in corso da alcuni anni come conseguenza di ben conosciuti fattori internazionali.

² C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität* (1932) (tr. it. *Legalità e legittimità*, in C. SCHMITT, *Le categorie del "Politico"* (a cura di G. MIGLIO E P. SCHIERA), Bologna, 1972, 237. Nel testo si utilizza questa evocativa immagine, pur essendo consapevoli di come per Schmitt non fosse nel “vuoto funzionalismo di una matematica puramente aritmetica della maggioranza e della minoranza”, che la legalità si fa legittimità, neanche quando questa matematica si esprime nella previsione di maggioranze qualificate. Cfr., infatti, nel saggio appena citato, *infra*, 238.

³ L'anomalia della previsione della maggioranza assoluta per la revisione dei regolamenti parlamentari presente nell'art. 64 Cost. è sottolineata, ad esempio, da A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*², 2006, 49, il quale richiama quale significativo termine di confronto gli artt. 30 e 37 della Costituzione austriaca, che impongono per l'approvazione dei regolamenti interni delle due camere del Parlamento le stesse maggioranze richieste per la revisione costituzionale.

Sul punto, cfr. quanto già sostenuto in E. GIANFRANCESCO – ANFRILENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in AA.VV. (a cura di F. BASSANINI e A. MANZELLA), *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, 35 ss.

2. La circostanza che, nonostante la previsione costituzionale appena ricordata, non si sia – almeno fino ad ora – tentata la riforma regolamentare di maggioranza⁴ ha, a mio avviso, un preciso significato. Ne esce confermata la funzione di reciproca legittimazione tra i soggetti della contesa politica e parlamentare che i regolamenti storicamente hanno svolto e che, quindi, continuano a svolgere⁵. La capacità unificante del diritto parlamentare sembra tenere, quindi, grazie a questo comune, implicito sentire relativo all'esigenza di un'intesa supermaggioritaria per procedere alla modifica (almeno quella organica) dei fondamentali atti di autorganizzazione delle Camere.

Se ci si vuole addentrare nelle perigliose acque della “costituzione materiale”, forse, più che ai *mutamenti* della legge elettorale in sé, ci si dovrebbe riferire alla *continuità* di questa impostazione condivisa dei regolamenti parlamentari.

Del resto, i regolamenti parlamentari si collocano all'intersezione tra la forma di governo e la forma di stato; tra definizione dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento e delineazione dei nessi tra istituzioni dello Stato-persona e popolo. Conseguentemente, ogni riforma significativa dei regolamenti parlamentari ha oltre che incidenza diretta sulla forma di governo anche ripercussioni - che possono essere non meno dirette - sulla forma di stato, ovvero sulla capacità di “rispecchiamento” dei rappresentati nei rappresentanti, come in alcuni tristi momenti della storia costituzionale italiana è stato particolarmente evidente⁶.

3. L'approccio al tema della riforma dei regolamenti ed ai possibili contenuti di questa riforma mi sembra che debba essere condizionato da questa constatazione di fondo. Nella materia delle modifiche regolamentari - che registra in apertura di questa XVI legislatura un notevole fiorire di proposte, alcune ampie ed organiche⁷ - vanno individuate, quindi, due dimensioni che non possono essere disgiunte e che in questo intervento sono considerate nelle loro connessioni.

La dimensione maggiormente pubblicizzata è la dimensione della “funzionalità”, dell'efficienza della decisione parlamentare: volta a realizzare, innanzitutto, un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento e ad assicurare certezza sui tempi e

⁴ O più precisamente una riforma organica o di ampie parti del testo regolamentare, essendosi registrata una revisione “di maggioranza” (cioè contro la volontà della minoranza) in occasione della riforma del voto segreto (1988). La circostanza è ricordata e sottolineata, di recente, da N. LUPO, *La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari, dal 1920 ad oggi*, in *Ventesimo Secolo*, n. 18, febbraio 2009.

⁵ Su questa funzione “di sistema” dei regolamenti parlamentari, cfr. per tutti M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1991.

⁶ Il riferimento è alle trasformazioni costituzionali del Fascismo, realizzate anche a mezzo di modifiche dei regolamenti parlamentari; modifiche destinate ad incidere ben oltre i confini della forma di governo. Sul punto sia consentito rinviare all'analisi condotta in E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – ANFRUPO) *I regolamenti parlamentari nei momenti di svolta della storia costituzionale italiana*, in *Giorn. St. cost.*, n. 1 del 2008, 69 ss.

⁷ Per un'analisi del contenuto delle proposte di modifica regolamentare, cfr. il Seminario co-organizzato dall'Università LUMSA di Roma, dal Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS – Guido Carli di Roma e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo svoltosi il 12 dicembre 2008 presso l'Università LUMSA di Roma. Gli atti del seminario (a cura di E. GIANFRANCESCO e N. LUPO) sono in corso di pubblicazione in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1 del 2009.

sui modi del programma⁸. Di converso, nella stessa prospettiva di migliore definizione della forma di governo, la riforma dei regolamenti è necessaria per far emergere con chiarezza il modello alternativo proposto dalle forze parlamentari che nella maggioranza di governo non si riconoscono⁹.

L'attitudine delle riforme regolamentari a determinare variazioni significative della funzionalità della forma di governo è, del resto, cosa nota, come dimostrano, per fare un esempio recente, le riforme della fine degli anni '90 del regolamento della Camera¹⁰ e, su di un piano di più generale, con riferimento alla stessa possibilità di modificazioni tacite della Costituzione a mezzo dei regolamenti parlamentari, il celebre studio di Silvano Tosi¹¹.

Già con riferimento a questa pura e semplice dimensione di funzionalità della forma di governo parlamentare non possono, però, sfuggire i riflessi delle scelte adottate sulla stessa qualità del rapporto rappresentanti-rappresentati e, quindi, sull'attuazione del principio democratico, caratterizzante la forma di stato del nostro Paese.

Vi è poi un'area, che spesso attiene a scelte organizzative interne alle Camere, nella quale esigenze non solo e non tanto di "funzionalità" ma più evidentemente di garanzia di principi e valori di fondo di ispirazione garantista del nostro ordinamento costituzionale – e quindi direttamente collegati alla forma di stato – si impongono ed impongono soluzioni congruenti.

Per dei riferimenti concreti parto da questa ultima ipotesi.

All'interno delle Camere del Parlamento, vi sono ambiti nei quali la decisione non può essere maggioritaria, o meglio fondata sui presupposti della scelta maggioritaria, perché coinvolge immediatamente diritti fondamentali, con la sostanza, spesso, al di là della forma utilizzata, di una pronuncia giurisdizionale.

E' il caso, come è evidente, delle decisioni rese in tema di cause di ineleggibilità ed incompatibilità e di convalida delle elezioni ai sensi dell'art. 66 Cost., così come di quelle in tema insindacabilità od inviolabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. Se la Costituzione rimette all'assemblea la decisione ultima – ed è soluzione inappagante, poiché l'assemblea decide a maggioranza e può fare, parafrasando Schmitt, dell'avversario politico un delinquente comune e del delinquente comune un membro dell'assemblea *optimo jure* – una dimensione garantista minima deve essere recuperata nel lavoro prepa-

⁸ Tale preoccupazione è, come è facile intuire, maggiormente accentuata nelle proposte di riforma presentate dai gruppi parlamentari di maggioranza. A questo proposito cfr. le proposte, sostanzialmente identiche presentate alla Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri) e Senato della Repubblica, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri e Quagliariello). Sul punto si tornerà in seguito.

⁹ Le due prospettive sono presenti, con diversità di accenti e soluzioni sulle quali non ci si può in questa sede soffermare, tanto nelle già ricordate proposte avanzate dai Gruppi di parlamentari di maggioranza quanto in quelle provenienti dall'opposizione, registrandosi sul punto, fino ad ora, una maggiore vivacità del Senato rispetto alla Camera: cfr., infatti, presso il Senato doc. II, n. 9 del 7 ottobre 2008 (Ceccanti ed altri), doc. II, n. 12 del 10 novembre 2008 (Belisario ed altri) e doc. II, n. 13 del 10 dicembre 2008 (Zanda ed altri). Cfr., comunque, per la sua rilevanza, la proposta doc. II, n. 1 del 20 maggio 2008 (Veltroni ed altri). Per un'analisi complessiva delle proposte menzionate, cfr. gli atti del Seminario LUMSA del 12 dicembre 2008 precedentemente richiamato.

¹⁰ S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in *Quad. cost.*, 1998, 157 ss. Il carattere "fluidico" della disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare italiana e la notevole capacità di incidenza, su di essa, dei regolamenti parlamentari è di recente ribadita da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale* (15 novembre 2008), in www.forumcostituzionale.it

¹¹ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

ratorio di queste decisioni; lavoro preparatorio che molto spesso è il lavoro decisivo per la decisione dell'assemblea. Di qui il necessario abbandono della composizione proporzionale delle giunte per le elezioni e l'immunità e l'esplicitazione della composizione *bi-partisan* come unica soluzione costituzionalmente conforme¹².

La motivazione di una proposta formulata da una Giunta così strutturata costituirà un elemento di indubbio condizionamento per la decisione dell'assemblea, valorizzabile in un eventuale seguito contenzioso della vicenda¹³, come, per il caso delle prerogative ex art. 68 Cost., si ricava dalla giurisprudenza costituzionale sulla base dei principi introdotti fin dalla sentenza n. 1150 del 1988¹⁴, mentre per quanto riguarda l'art 66 della Costituzione occorre riconoscere che il tema è ancora da scrivere e, mi sia consentito, andrebbe scritto in fretta prima che sia la Corte europea dei Diritti dell'uomo ad occupare lo spazio vuoto¹⁵.

Analoghe considerazioni valgono per le Giunte del regolamento. C'è qui da aggiungere qualche ulteriore elemento: la valenza garantista di regole certe, non funzionale al solo "decidere e decidere in fretta", non sfugge a nessuno. La connessione a caratteri fondamentali del costituzionalismo liberal-democratico è indubbia.

La prima conseguenza di questo dovrebbe essere l'affermazione di una composizione *bi-partisan* delle Giunte del regolamento¹⁶.

Ma non ci si può fermare qui. Le regole del diritto parlamentare continuano a vivere in una dimensione quasi crepuscolare, nel senso di scarsa visibilità ed accessibilità del coacervo di precedenti, interpretazioni della giunta e del presidente, consuetudini che rendono – forse volutamente – il diritto parlamentare come diritto deficitario per quanto ri-

¹² Si tratta di una soluzione apprezzabilmente accolta in tutte le principali proposte di riforma regolamentare presentate in apertura della XVI Legislatura, ad eccezione della proposta Senato doc. II, n. 12 (Belsario ed altri), che "punta", invece, sull'attribuzione ad un esponente delle Opposizioni della Presidenza della Giunta.

Sulla composizione paritetica delle Giunte nelle proposte di riforma, cfr. le puntuali osservazioni di F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2008 15 s., che sottolinea il limite intrinseco di tali soluzioni, che si manifesta nel momento in cui le proposte della Giunta giungono in Assemblea; sede nella quale finiscono per prevalere i "naturali" rapporti di forza tra maggioranza ed opposizioni.

¹³ Tale elemento appare particolarmente sviluppato nella proposta Senato doc. II, n. 13 (Zanda ed altri), la quale, all'art. 8, introduce un parere, ovviamente non vincolante, reso da una "commissione consultiva costituita da sette esperti di diritto parlamentare non appartenenti alle Camere e designati dal Consiglio di Presidenza", imponendo alla Giunta di "motivare specificamente le ragioni dello scostamento delle proprie decisioni dal parere espresso dalla commissione consultiva". Per un apprezzamento di tale soluzione, cfr. l'intervento di P. GAMBALE *Brevi note in tema di organizzazione interna e di prerogative delle Camere nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura* in occasione del Seminario LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.

Sul rilievo – ed i limiti, nell'esperienza italiana – delle tutele procedurali nel giudizio di verifica dei poteri, cfr. G. PICCIRILLI, *Contenzioso elettorale e verifica dei poteri: riflessioni sulla effettività delle tutele procedurali*, in *Rass. parl.*, 2006, 785 ss.; M. CERASE, *Le prerogative parlamentari nell'ultimo decennio*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, Quaderni del Filangeri, Napoli, 2008, 385 ss.

¹⁴ Su tale giurisprudenza, cfr., comunque, la recente riflessione critica di A. PACE, *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato*, in *Giur. cost.*, 2006, 3536 ss.

¹⁵ Risultando molto evidente il contrasto dell'art. 66 Cost. con il diritto ad un "tribunale indipendente ed imparziale" assicurato dall'art. 6, comma 1, CEDU.

¹⁶ Che però non è prevista dalle proposte "gemelle" del pdl.

guarda il carattere irrinunciabile della certezza. Di qui, in una prospettiva prima di tutto di garanzia, l'esigenza di una delicata opera volta a conferire maggiore nitidezza alle fonti del diritto parlamentare¹⁷.

Centrale, in questa opera, è appunto la funzione della Giunta del regolamento, per la quale si rende necessario pensare a forme di coinvolgimento nel procedimento di elaborazione delle decisioni che fanno "precedente" maggiormente formalizzate e visibili rispetto a quelle attuali¹⁸, tutte affidate alla buona volontà del Presidente di assemblea, che resta il solitario - cioè spesso in solitudine - custode della legalità parlamentare¹⁹.

4. Tornando al tema della funzionalità della forma di governo, non vi è dubbio che l'esperienza dimostri la necessità di interventi volti a rendere più solida la posizione del Governo in Parlamento, così come istituzionalmente più nitida quella dell'Opposizione, rafforzando, così, l' "istituzione Parlamento" nel suo complesso²⁰.

Solo nel Parlamento, del resto, il confronto pubblico²¹, dialettico, su linee generali, così come su provvedimenti concreti, tra Governo, Maggioranza che lo sostiene, ed Opposizione, che a sua volta può presentarsi distinta dalle altre minoranze²², ha modo di svol-

¹⁷ In argomento, cfr. ora la penetrante analisi di C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 741 ss.

¹⁸ Cfr. a questo proposito l'interessante soluzione contenuta nell'art. 5 della proposta Senato, doc. II, n. 12 (Belisario ed altri) che ed in particolare, il comma 5 dell'art. 18 del Regolamento del Senato, come riscritto dalla proposta.

¹⁹ Sulla non facile posizione del Presidente di Assemblea quale custode della legalità regolamentare, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rass. parl.*, 2007 ed AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO - ANFRUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 11 ss. ed ora, in una prospettiva maggiormente orientata alle riforme, Id., *Il difficile mestiere di presidente delle camere nel parlamento bipolare*, in www.nelmerito.com, 4 luglio 2008.

Per un approfondito studio sulla posizione del Presidente di Assemblea parlamentare nel "Parlamento del bipolarismo", cfr. G. ROMANO, *I presidenti delle camere: vecchi miti, nuove certezze ed un'ipotesi di futuro*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, cit., 287 ss.

²⁰ Sull'esigenza di un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento, cfr. A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (ed in corso di pubblicazione in *Rass. parl.*, 2008) che pure è fortemente critico nei confronti di alcune delle proposte di riforma regolamentare presentate.

Sulla necessità di conferire maggiore rilievo istituzionale alla figura dell'Opposizione, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Le difficoltà di tale tentativo, "a Costituzione vigente", sono comunque sottolineate da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., 7 s. Cfr. anche

A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit., 12 s.; A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit., 7. G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'Opposizione: profili organizzativi*, intervento svolto in occasione del Seminario del 12 dicembre 2008, cit.

²¹ Nonostante la svalutazione di tale elemento del parlamentarismo da parte di C. SCHMITT, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1926, (tr. it. *La condizione-storico spirituale dell'odierno parlamentarismo*, a cura di G. STELLA), Torino, 2004.

²² Su tale concetto, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, cit.,

gersi in modo compiuto, senza semplicistiche elisioni di alcuno dei giocatori di questa partita (che è la partita della forma di governo parlamentare).

Sicché pare difficilmente compatibile con i caratteri della forma di governo concretamente accolta nel nostro sistema la filosofia politico-costituzionale di talune proposte di riforma regolamentare secondo le quali la declinazione odierna del principio di separazione dei poteri si fonda sul binomio semplificato Governo-maggioranza, da un lato, Opposizione dall'altro²³, impoverendo la *ratio* partecipativa del procedimento di decisione parlamentare che vedrebbe scomparire una sua componente tradizionale e costitutiva.

Anche in questo caso sono visibili, neanche tanto sullo sfondo, i nessi con i caratteri della forma di stato: la salvaguardia, in primo luogo, del principio democratico come decisione di maggioranza che impone, entro tempi ragionevoli, la conclusione del procedimento legislativo; la tutela del non meno fondamentale principio kelseniano maggioritario-minoritario, che impone garanzia di entrambi i termini del binomio nel procedimento parlamentare; il Parlamento come sede nella quale si rende *visibile* la dialettica tra il Governo e la Maggioranza che lo sostiene, dando così sostanza alla qualificazione della democrazia parlamentare italiana come democrazia rappresentativa²⁴.

5. In una prospettiva più concreta di esame e valorizzazione del profilo funzionale e di efficienza decisionale dei regolamenti parlamentari, la chiave di volta delle riforme mi sembra essere costituita dal principio “tempi certi in cambio di spazi certi”. Tempi certi di decisione, cioè, a salvaguardia del diritto di attuazione del proprio programma da parte dell'esecutivo (a meno di un voto negativo delle camere) a fronte di spazi garantiti per l'Opposizione/minoranze per l'esame delle proprie proposte ed in generale nei dibattiti parlamentari (in Commissione ed in Aula).

Ci si limita a degli accenni per la specificazione di tale architettura della riforma. In primo luogo, non si può non richiamare la rilevanza della *ripartizione dei tempi in sede di programmazione*, con la necessaria prevalenza quantitativa degli spazi riconosciuti al Governo per l'attuazione del suo programma.

A questo proposito sembra però incongruo – ed anche contraddittorio rispetto al proclamato nuovo “principio di separazione dei poteri” - riservare al Governo lo stesso spazio, autonomamente considerato, della maggioranza che lo sostiene, con un conseguente effetto di “schiacciamento” nei confronti dell'Opposizione, a sua volta potenzialmente erosa ai fianchi da eventuali minoranze²⁵.

²³ Così è dato leggere nella relazione delle proposte “gemelle” dei gruppi pdl: Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri) e Senato della Repubblica, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri e Quagliariello). Tale assunto è criticato anche da V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, cit., 7 s.

²⁴ Il carattere assai impegnativo ed ambizioso dell'affermazione contenuta nelle proposte di modifica dei gruppi parlamentari del pdl è sottolineato da A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, cit., 4, il quale ne mette giustamente in evidenza l'incidenza sul principio di separazione dei poteri, cardine della forma di stato democratico.

²⁵ Sulla inadeguatezza di una tripartizione in termini “eguali” dei tempi di programmazione tra Governo, Maggioranza ed Opposizione, cfr. quanto già sostenuto in E. GIANFRANCESCO – ANFRILENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, cit., 43 ss. ed ivi il rinvio a G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in AA.VV. (a cura di S. CECANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, 301 ss

Una disciplina sufficientemente rigorosa, sul punto della programmazione²⁶, dovrebbe rendere superflua ed anzi squilibrata l'introduzione dell'istituto del "disegno di legge prioritario" attivato a richiesta del Presidente del Consiglio; istituto previsto in talune proposte di modifica regolamentare e che ha proprio lo scopo di sconvolgere l'ordine normale della programmazione, assicurando addirittura l'approvazione (o meno) del disegno di legge da parte del ramo del Parlamento che lo esamina in un arco massimo di trenta giorni.

In realtà, a parere di chi scrive, il disegno di legge prioritario esiste già ed è il disegno di legge di conversione dei decreti legge; anzi, uno degli scopi primari di una rigorosa disciplina della programmazione è quello di ridurre l'uso strumentale della decretazione d'urgenza (che comunque andrebbe, almeno in buona parte, imputata, quanto ai tempi, alla quota a disposizione del Governo).

Partendo da questa constatazione, si può ritenere che la scansione temporale di sessanta giorni prevista dall'art. 77 Cost. per l'approvazione del disegno di legge di conversione costituisca la compressione massima possibile dal punto di vista temporale dell'esame parlamentare. Si possono, quindi, avanzare seri dubbi di legittimità costituzionale sulle soluzioni che tendano ad eguagliare i termini di esame di altri disegni di legge a quelli dell'art. 77. Ed anche il pur importante e degno di valorizzazione richiamo di procedimenti abbreviati d'urgenza operato dall'art. 72 Cost. sembra incontrare il medesimo limite²⁷.

La garanzia di tempi certi per l'esame dei provvedimenti legislativi impone l'applicazione, quale regola pressoché generale, del contingentamento dei tempi di discussione dei provvedimenti, purché sia fatta salva la ragionevolezza dei tempi del dibattito parlamentare e la necessaria scansione Commissione – Aula²⁸.

L'esordio della XVI Legislatura con l'approvazione presso la Camera dei Deputati in venti (20) giorni della legge n. 124 del 2008 sulla sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato, sotto questo punto di vista, non è stato un avvio desiderabile, questo è il meno che si possa dire...

La indubbiamente necessaria valorizzazione del fattore "tempo" nel procedimento di decisione parlamentare, essenziale nella prospettiva del perseguimento della migliore

²⁶ A proposito della disciplina della programmazione nelle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, cfr. E. GRIGLIO, *La programmazione dei lavori*, intervento in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA il 18 dicembre 2008, cit. ed ivi condivisibili osservazioni critiche circa la ripartizione dei tempi di programmazione prevista nelle proposte "gemelle" di modifica dei regolamenti, che lascerebbero all'Opposizione una riserva di 1/6 dei tempi disponibili (ed un altro 1/6 a disposizione degli altri Gruppi, mentre 2/3 dei tempi verrebbero attribuiti al Governo. Critico nei confronti di tale squilibrata soluzione è anche A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, cit., 4, mentre F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, cit. evidenzia opportunamente la scarsa chiarezza delle proposte in questione per quanto riguarda la riserva di tempi a favore dei Gruppi di maggioranza: ricompresi in quelli a favore del Governo o rientranti nella frazione di 1/6 dei Gruppi diversi da quello di Opposizione?

²⁷ Cfr. comunque, per quanto riguarda il regolamento del Senato, l'art. 27 del doc. II, n. 13 del 10 dicembre 2008 (Zanda ed altri) che prevede il dimezzamento di tutti i termini per i disegni di legge dichiarati urgenti, stabilendo, al contempo, rigorosi limiti quantitativi (numero massimo di disegni di legge che possono essere dichiarati urgenti) e qualitativi (materie escluse) alla possibilità di ricorrere a tale istituto.

²⁸ Su questo importante principio, talvolta eccessivamente compresso nella prassi recente, cfr. la recente analisi di P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rass. parl.*, 2006, 1003, ss.

funzionalità della forma di governo parlamentare vigente, rende necessario poi un ripensamento del regime giuridico *dell'emendamento*.

Più precisamente, sembra imporsi la consapevolezza che la garanzia del potere di emendamento è di tipo *oggettivo*. Tale potere si collega, cioè, alla funzione parlamentare e pertanto è *modulabile* in funzione di questa, trovando il suo limite nell'esigenza di decisione entro tempi ragionevoli, essendo sotteso a tale limite un valore collegato all'attuazione del principio di democrazia rappresentativa come *democrazia decidente*, inerente la forma di stato prima ancora della forma di governo²⁹.

Resterebbe in questa prospettiva scartata la ricostruzione del potere di emendamento come espressione di un diritto soggettivo del singolo parlamentare, che porterebbe con sé la pretesa del singolo alla votazione di qualsivoglia proposta emendativa; soluzione, come è noto, già implicitamente negata dal diritto parlamentare vigente, attraverso istituti come la "selezione degli emendamenti" o la "ghigliottina"³⁰.

Dall'accoglimento di tale "rivoluzione copernicana" nell'approccio al tema dell'emendabilità dei provvedimenti all'esame del Parlamento, potrebbe discendere il carattere non necessariamente *extra-ordinem* dell'istituto del *voto bloccato*, di ispirazione francese³¹, presente nelle proposte di modifica dei regolamenti presentate dai Gruppi parlamentari di maggioranza. Non esistendo una necessità logica o di garanzia costituzionale soggettiva al voto di ciascun emendamento, non appare scardinante che il Governo possa chiedere (ed ottenere) la votazione in via prioritaria della propria proposta di modificazione del testo, anche prescindendo dalla posizione della questione di fiducia³².

Nel costante gioco di spinte e contropunte che, quasi come un'architettura, caratterizza il diritto parlamentare ovvero, fuor di metafora, nel necessario temperamento di principi contrapposti che innerva questo ramo dell'ordinamento, occorre comunque fare salva a fini di visibilità politica esterna dell'Opposizione (valore costituzionale anch'esso rilevante), la previsione che, per i disegni di leggi inseriti nella quota di programmazione riservata all'Opposizione stessa, l'esame dell'Aula avvenga sul testo base

²⁹ Sulla "democrazia immediata" quale forma più adeguata della democrazia (decidente) contemporanea, cfr. l'intervento di S. CECCANTI, *La democrazia immediata e le sue garanzie*.

³⁰ Su questi temi, cfr. la ricongnizione critica di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO - ANFRUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 41 ss.

³¹ Art. 44, comma 3, Cost. così come interpretato ed attuato dall'art. 100, comma 5, del regolamento dell'Assemblea Nazionale (come sottolinea G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo*, intervento svolto in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.

Una perspicua rilevazione dello "strabismo" di alcune proposte di riforma dei regolamenti parlamentari italiane che guardano al modello francese proprio mentre la revisione costituzionale in atto in Francia cerca di recuperare maggiori spazi al procedimento decisionale parlamentare è svolta da N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari in Italia)*, in www.astrid-online.it.

³² *Contra*, G. PICCIRILLI, *Il procedimento legislativo*, cit., sulla base di "principi di razionalità" della decisione legislativa ricondotti alla riflessione di Jeremy Bentham. Sennonché, non sembra così "irrazionale" che il Governo, sulla base del rapporto fiduciario con le Camere ed anche senza porre in gioco lo stesso (come avviene nella questione di fiducia), possa chiedere che la propria proposta emendativa sia esaminata con precedenza rispetto alle altre.

Anche i riferimenti di diritto costituzionale comparato richiamati da G. PICCIRILLI nella nota 16 del *paper* appena richiamato non appaiono così univoci nel senso della "necessità logica" dell'esame progressivo di tutte le proposte di emendamento, dalla più lontana alla più vicina al testo da emendare.

prescelto dall'Opposizione, che gli emendamenti proposti dalla Commissione abbiano un rilievo formale distinto e che, conseguentemente, il meccanismo del "voto bloccato" non possa essere ammesso.

6. In conclusione, mi sembra necessario accennare all'ipotesi in cui l'intersezione tra profili attinenti la forma di governo e la forma di stato, nel tema della riforma dei regolamenti parlamentari si fa, a mio parere, maggiormente problematica e potenzialmente conflittuale.

Si tratta del tema della necessaria o meno corrispondenza tra gruppi parlamentari e liste elettorali e quindi del divieto di costituzione di gruppi non corrispondenti alle liste che hanno preso parte alla competizione elettorale.

A mio parere, sono soprattutto esigenze di stabilizzazione della forma di governo (o per essere più precisi esigenze di rafforzamento della maggioranza e del governo da essa appoggiato)³³ che hanno spinto talune proposte di riforma dei regolamenti ad affermare tale divieto, talvolta in modo sostanzialmente assoluto³⁴, talvolta con delle limitazioni temporali (almeno 24 mesi dall'inizio della legislatura, prima che un gruppo non corrispondente a liste elettorali si possa costituire) e sostanziali (elevazione del numero minimo di componenti del nuovo Gruppo, rispetto alle ipotesi di Gruppi costituitisi in apertura di Legislatura e corrispondenza, comunque, del nuovo Gruppo con un "Partito organizzato nel Paese")³⁵.

Mi chiedo però se, in questo caso, l'aspirazione stabilizzatrice della forma di governo non si scontri con l'esigenza che il Parlamento sia e rimanga specchio della società non soltanto cristallizzando l'immagine della società nel momento della sua investitura, ma anche per tutta la durata della legislatura.

Quanto si afferma va ovviamente tenuto nettamente distinto da ogni questione relativa ad eventuali vincoli costituzionali sul sistema elettorale di Camera e Senato. Il problema qui accennato è completamente diverso ed investe l'ammissibilità di condizionamenti che il momento elettorale sia in grado di produrre sull'articolazione in gruppi parlamentari della rappresentanza politica all'interno dell'assemblea.

Allo stesso modo, il problema qui accennato si presenta diverso rispetto a quello delle conseguenze di eventuali passaggi di parlamentari da un Gruppo all'altro, ovvero al Gruppo misto, nella composizione delle Commissioni (permanenti, speciali, d'inchiesta) delle due Camere. In questo caso, l'esigenza - ora costituzionalmente imposta, ora fondata sulle previsioni dei regolamenti parlamentari - di mantenere il rapporto di proporzionalità con la consistenza dei Gruppi non si può certamente porre solo per il momento

³³ Come esplicitamente dichiarato da A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 315, che fa riferimento all'esigenza di "stabilità del Governo".

³⁴ Cfr., per quanto concerne le proposte di modifica presentate al Senato, doc. II, n. 1 del 6 maggio 2008 (Negri), doc. II, n. 3 del 5 giugno 2008 (Finocchiaro ed altri), doc. II, n. 12 (Belisario ed altri), doc. II, n. 13 (Zanda ed altri). Alla Camera dei Deputati, cfr. doc. II, n. 1 del 20 maggio 2008 (Veltroni ed altri).

³⁵ In questo senso le proposte "gemelle" dei Gruppi pdl: Alla Camera dei Deputati, doc. II, n. 3 del 1° luglio 2008 (Cicchitto ed altri), con elevazione da venti a trenta del numero dei deputati necessari a costituire un Gruppo; al Senato, doc. II, n. 6 del 1° luglio 2008 (Gasparri ed altri), con elevazione da dieci a quindici del numero di senatori necessari.

iniziale della legislatura, ma si estende a tutta la durata della stessa³⁶, con la conseguenza che la proporzionalità deve essere comunque mantenuta, nonostante i passaggi di Gruppo in questione.

Un'ulteriore precisazione si impone, per individuare esattamente l'oggetto della discussione e sgombrare il campo da equivoci: a mio parere, infatti, non é la possibilità di lesione del divieto di mandato imperativo dei parlamentari in senso stretto a costituire ostacolo al tentativo condotto dalle proposte di modifica dei regolamenti in esame, poiché nulla impedirebbe al parlamentare "transfuga" di abbandonare il gruppo originario per confluire nel gruppo misto. Sotto questo punto di vista, è soltanto il caso di segnalare come l'art. 67 Cost. continua a svolgere una funzione di antagonista dialettico rispetto al combinato disposto degli art. 1, 48 e 49 Cost. (sovranità popolare che si esprime mediante i partiti e le liste elettorali da questi espresse) che viene costruito quale leva costituzionale per "costringere" l'organizzazione e la dialettica interna delle Camere ad adeguarsi al dato elettorale. Non già, quindi, una subordinazione sistematica dell'art. 67 agli art. 1, 48 e 49 Cost.³⁷ ma un inarrestabile rapporto dialettico tra la prima disposizione e le altre due, che impedisce alla democrazia parlamentare italiana di trasformarsi in una democrazia di partiti³⁸.

Questa precisazione sul ruolo dell'art. 67 Cost. consente di avvicinarci al vero punto nodale della questione qui affrontata, anche se in termini estremamente sintetici.

E' da premettere, a questo proposito, come la corrispondenza di un Gruppo parlamentare con un partito politico organizzato nel Paese operi, negli articoli 14 dei regolamenti di Camera e Senato, quale correttivo per evitare eccessi di frammentazione e non già quale regola principale. È il limite numerico, quindi, il criterio di razionalizzazione "neutro" della distribuzione dei parlamentari in Gruppi ed è, quindi, principalmente su

³⁶ Tale questione è emersa – a dire il vero intrecciata ad altre da distinguere concettualmente - in occasione dell'approvazione da parte del Senato della Repubblica del disegno di legge di attuazione dell'art. 119 Cost.: cfr. XVI Legislatura, 129ª seduta pubblica del 21 gennaio 2009.

³⁷ Come sostenuto, ad esempio, da S. CECCANTI in *Osservazioni sul caso Villari*, par. 3 (15 gennaio 2009), in www.ceccanti.it. Tale posizione è stata sostenuta dallo stesso S. Ceccanti anche in sede parlamentare, in occasione del già ricordato dibattito nell'Aula del Senato del 21 gennaio 2009. In termini analoghi, cfr. M. RUBECHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari nella XVI Legislatura*, intervento svolto in occasione del Seminario svoltosi presso la LUMSA del 12 dicembre 2008, cit.

Nella stessa linea di considerazioni, cfr. soprattutto, S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, ID., *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in AA.VV. (a cura di S. MERLINI), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Torino, 2004; V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano, 2002, 139; V. COZZOLI – ZZOLASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in AA.VV. (a cura di V. LIPPOLIS), *Il parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme regolamentari delle Camere*, 366 ss.; A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 308.

³⁸ Sull'ambiguità strutturale dell'art. 67 Cost., che costituisce un essenziale elemento di dinamicità del sistema della rappresentanza politica, cfr. l'analisi di G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* (testo provvisorio della relazione presentata al Convegno annuale dell'A.I.C., Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Sul delicatissimo equilibrio che l'art. 67 Cost. mira a registrare tra rappresentanza generale (della Nazione) e rappresentanza parziale (di parte, cioè di partito), cfr. la meditata trattazione di F.S. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare ed attività di governo*, Napoli, 1997.

questo che occorrerebbe operare a fini anti-frammentazione, ad esempio eliminando l'italica fattispecie dei "gruppi in deroga"³⁹.

Si può anche riconoscere che una scomposizione e ricomposizione dei gruppi parlamentari che avvenga a ridosso delle consultazioni elettorali contenga in sé qualcosa di patologico, una sorta di manifestazione di volontà "*in frode alla Costituzione*". Questo può indurre a considerare accettabile un limite temporale minimo per effettuare operazioni di nascita di nuovi gruppi parlamentari: limite temporale che, a mio parere, si potrebbe ragionevolmente attestare intorno ai dodici mesi⁴⁰.

Al contrario, il divieto *tout court* di costituire nuovi Gruppi a legislatura avviata, ovvero l'aggravamento del numero minimo di soggetti richiesto per costituire un Gruppo di questo genere si espone a consistenti dubbi di legittimità, nella prospettiva qui prescelta. Il vero profilo critico insito nelle proposte di riforma regolamentare che intendono cristallizzare la situazione scaturente dalle elezioni è, infatti, rappresentato dall'abbandono dell'idea che le camere parlamentari, nel combinarsi e ricombinarsi delle sue componenti politiche interne – i Gruppi appunto – riflettano – o possano riflettere, e questo è l'essenziale – le dinamiche di trasformazione della società dei rappresentati.

Ebbene, anche se sono ben presenti innanzi ai nostri occhi le più o meno meschine utilizzazioni che della facoltà di scissione e ricomposizione dei gruppi parlamentari si sono fatte nel recente passato, è evidente che se si discute di principi inerenti il carattere rappresentativo del Parlamento da tali poco edificanti vicende concrete occorre saper prescindere. Se il discorso attiene ai principi, occorre ribadire che se la società dei *rappresentati* cambia anche la società dei *rappresentanti* deve essere in grado di farlo, seguendo, accompagnando o precedendo, di poche battute temporali, questo mutamento⁴¹.

Si tratta, a mio parere, di un profilo che attiene ai caratteri identificativi del modello di democrazia rappresentativa come tassello essenziale della forma di stato italiana ed in questo senso sottratto alla possibilità di essere inciso o modificato dai regolamenti parlamentari.

Se poi questo cambiamento avvenga in meglio od in peggio, nel senso della *complicazione* anziché della *semplificazione*, ebbene questo è altro discorso che non attiene al di-

³⁹ Che raggiunge i suoi esiti paradossali nei gruppi mono-personali che affliggono molti Consigli regionali italiani. Sul tema dell'articolazione dei Gruppi consiliari regionali, cfr. ora l'analisi di G. FALCON – C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, 243 ss. e di A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 88 ss.

⁴⁰ Rappresentando il termine annuale un arco temporale nel quale, nella società contemporanea, possono presentarsi situazioni e problemi nuovi, tali da segnare un apprezzabile mutamento rispetto alle condizioni di partenza della legislatura. Per l'esistenza in taluni ordinamenti regionali di un vincolo iniziale del Consigliere regionale ad iscriversi al Gruppo corrispondente alla lista di elezione; vincolo che comunque "viene meno dopo la costituzione del gruppo", cfr. G. FALCON – LCONADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, 264 s.

⁴¹ Per conclusioni simile, riferite agli ordinamenti regionali, cfr. G. FALCON – LCONADULA, *op. ult. cit.*, 260.

Un possibile antidoto alla autoreferenzialità, ovvero alla scissione tra dinamiche della società dei *rappresentanti* rispetto a quella dei *rappresentati* può essere costituito – oltre alla soppressione del *monstrum* giuridico del Gruppo misto, come suggerito da A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 301 – dalla previsione che il nuovo Gruppo parlamentare non possa rimanere un'organizzazione meramente interna alle Camere, ma alla sua costituzione debba corrispondere (prima o immediatamente dopo la sua nascita) una formazione partitica operante nella società civile. Tale previsione, presente, come si è visto, nelle proposte di modifica dei gruppi del pdl riequilibrerebbe il "peso" degli art. 48 e 49 (e, sullo sfondo 1) della Costituzione con i valori sottesi all'art. 67 Cost.

ritto parlamentare (come diritto dell'istituzione rappresentativa per eccellenza) in quanto tale ma alla classe politica italiana ed ai suoi rapporti con la società civile di questo Paese. E le due dimensioni vanno tenute distinte.