

LE PROPOSTE DI RIFORMA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI NELLA XVI LEGISLATURA, OVVERO DI UNA MALE INTESA (E SMEMORATA) INTERPRETAZIONE DEL PRINCIPIO MAGGIORITARIO

di GUIDO RIVOSECCHI*

1. Vorrei partire da alcune considerazioni svolte poc'anzi da Andrea Pertici, che poneva la questione centrale del metodo da adottare nel processo di revisione dei regolamenti parlamentari. Sia che si accolga la prospettiva di manutenzione del regolamento con approccio incrementale, sia che si sostenga una riforma integrale dei regolamenti parlamentari, si pone, in via preliminare, la necessità di individuare un metodo che risulti il più possibile condiviso, in quanto idoneo a garantire quelle peculiari funzioni che hanno sinora svolto i regolamenti parlamentari. Attraverso di essi – è bene ricordarlo – vengono infatti definite le condizioni preliminari per il conseguimento delle forme più alte del compromesso parlamentare, nel faticoso processo di sintesi del pluralismo politico, sociale, economico e territoriale del Paese¹.

Occorre anzitutto chiedersi se il regolamento parlamentare assolva ancor oggi a quelle funzioni strumentali all'elaborazione dell'indirizzo politico², non soltanto come atto che delinea i presupposti deliberativi dell'indirizzo di maggioranza, ma soprattutto come fonte di attuazione costituzionale nel duplice momento della rappresentanza-partecipazione, da un lato, e in quello della decisione, dall'altro³.

Sul punto, è appena il caso di richiamare quelle previsioni costituzionali, a partire dagli artt. 64 e 72 Cost., che esprimono la misura con cui il regolamento parlamentare disciplina la strutturazione soggettiva, il funzionamento dell'organo e i procedimenti decisionali, sulla base della riserva di competenza delineata dalla norma costituzionale, consentendo così a tutti i gruppi parlamentari di contribuire alla definizione dei presupposti per la determinazione dell'indirizzo⁴. Considerando, poi, il *quorum* qualificato richiesto per l'approvazione del regolamento parlamentare, tale contributo sembra andare oltre l'indirizzo politico di maggioranza e postulare – specie nel contesto di una legge elettorale politica proporzionale in cui ragionava il Costituente e alla luce del significato “partecipativo” e pluralistico da attribuire all'art. 49 Cost. – una convergenza tra maggioran-

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Nel senso indicato nei due celebri saggi di H. Kelsen, *La democrazia* (1927) e *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, rispettivamente 30 s. e, soprattutto, 193 ss., poi soprattutto sviluppato in ID., *Essenza e valore della democrazia* (1929), ora in ID., *La democrazia*, IV Ed., Bologna, Il Mulino, 1981, 66 ss.

² In questo senso, si veda G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 e 348, che, in riferimento al regolamento parlamentare, significativamente parla di “atto normativo primigenio dell'indirizzo politico”.

³ Per un approfondimento di questa tesi, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/I semestre 2008, 144 ss.

⁴ Così, G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari*, cit., 345 ss.

za e opposizione nelle scelte attinenti agli aspetti procedurali attraverso cui si forma l'indirizzo stesso.

Questo mi sembra il punto da cui partire in una riflessione sulla riforma dei regolamenti che tenti di andare al di là dei tatticismi e delle interpretazioni strumentali. Credo che il regolamento parlamentare rappresenti ancor oggi l'unica fonte del diritto in grado di consentire lo sviluppo delle originarie funzioni unificanti del Parlamento come fattore di omogeneità costituzionale⁵ e come primaria garanzia di quelle prestazioni di unità di cui le democrazie pluralistiche rappresentative hanno estremo ed urgente bisogno per contenere le tendenze disgregatrici⁶. In altre parole, è anzitutto attraverso questa concezione del regolamento parlamentare che dovrebbero essere garantiti i presupposti per l'attuazione costituzionale e per la prosecuzione, in Parlamento, del dialogo Costituenti⁷.

2. Assumendo questa chiave di lettura, mi pare di poter fornire un giudizio comunque positivo in merito alla "tenuta" del regolamento parlamentare come fonte e come strumento coerente rispetto a queste premesse. Dal 1993, nel processo di forte spinta al bipolarismo e di valorizzazione del principio maggioritario, il regolamento parlamentare è riuscito comunque a mantenere intatta la sua impronta – per così dire – *bipartisan* e la sua conseguente attitudine a porsi come uno dei pochi fattori di riconoscimento reciproco delle forze politiche nella dialettica democratico-parlamentare. E' vero – come ricordava poc'anzi Vincenzo Lippolis, in riferimento al voto contrario di Alleanza Nazionale su taluni (ma limitati) aspetti delle proposte di riforma del regolamento della Camera della XIII legislatura⁸ – che talvolta non si sono raggiunti risultati sempre integralmente condivisi tra i gruppi, ma ciò non toglie che si sia sempre registrato il concorso di gran parte delle forze politiche a formare una "maggioranza regolamentare" ben più ampia della maggioranza politica in occasione di ogni riforma approvata dal 1971 ad oggi⁹.

Questa attitudine "unificante" del regolamento parlamentare mi pare particolarmente significativa, specie in un momento in cui tutte le altre fonti del diritto, inclusa la stessa Costituzione, rischiano di essere impropriamente e pericolosamente assoggettate alla re-

⁵ Cfr. S. D'ALBERGO, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma – Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, 368 ss.

⁶ Sul punto, in maniera esemplificativa, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 256 ss.; ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europea unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, Laterza, 2007, 211 ss. e 220 s.; nonché, anche per un percorso storico-evolutivo della funzione unificante della Costituzione dietro le dinamiche dei processi di rappresentanza, N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in L. BALBO – LBO OBBIO – BBIONGRAO – GRAOASQUINO – P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, Laterza, 1988, 7 ss.; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 443 ss. e 462 s.

⁷ In questa prospettiva, cfr. M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale* (22/11/2008), in www.constituzionalismo.it.

⁸ Cfr. *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, Roma, Segreteria generale della Camera dei deputati, 1998, spec. 569 ss.

⁹ Per rimanere all'esempio proposto incidentalmente da Lippolis, basti ricordare il forte contributo fornito da quello stesso partito (anche con responsabilità diretta in veste di relatori come Paolo Armaroli) alla riforma del regolamento della Camera approvata sotto la Presidenza Violante, che ha trovato un punto di equilibrio proprio sulle proposte dell'allora opposizione di centro-destra.

gola di maggioranza, nonostante – a tacer d’altro – il vincolo costituito dalla pronuncia referendaria del 25-26 giugno del 2006¹⁰.

La conferma di questo assunto mi sembra desumibile dalle opzioni metodologiche e procedurali che hanno sinora costantemente caratterizzato il processo di riforma dei regolamenti parlamentari. Tra interventi operati con tecnica novellistica e riforme più organiche, le numerose tappe che hanno segnato il percorso di faticosa razionalizzazione dei regolamenti si sono costantemente caratterizzate per un metodo quanto più condiviso.

3. Da questo punto di vista, a mio parere l’approccio più significativo sotto il profilo del rendimento – e la cui riproposizione sarebbe maggiormente auspicabile se si intende davvero mettere mano ai regolamenti – rimane quello utilizzato nella grande riforma del 1971. In quell’occasione, infatti, il disegno riformatore affondava le sue radici in un intenso dibattito scientifico, politico ed istituzionale, preventivamente promosso sia dalla dottrina costituzionalistica¹¹, sia dagli stessi partiti politici particolarmente sensibili alle tematiche sulla partecipazione democratica e sull’attuazione costituzionale¹². L’intensa e articolata riflessione, sviluppata in diverse sedi e da personalità di alto profilo del mondo politico, istituzionale e culturale, costituì il presupposto da cui mosse l’azione riformatrice intrapresa parallelamente dai due rami del Parlamento, sotto il forte impulso impresso dai rispettivi Presidenti di Assemblea: Sandro Pertini, alla Camera, e Amintore Fanfani, al Senato¹³. La procedura adottata per l’elaborazione e la discussione dei progetti di riforma dei regolamenti fu poi caratterizzata da un forte coordinamento tra i due rami del Parlamento¹⁴, che, pur non impedendo di assorbire le differenti matrici genetiche di taluni istituti¹⁵, concorse al consolidamento di quella visione unificante del regolamento a cui facevo poc’anzi riferimento¹⁶.

4. Rispetto a questo esempio, quello che più colpisce nelle proposte di riforma dei regolamenti presentate dal Popolo della libertà (A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3; A.S., XVI legislatura, Doc. II, n. 6) è la scarsa attenzione al processo di razionalizzazione dei regolamenti parlamentari intrapreso dal 1971, che ha condotto a parziali (ma significativi) risultati, a partire proprio dalla questione centrale dell’adeguamento della disciplina

¹⁰ Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 611 s.; G.U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, ivi, 616 ss.

¹¹ Si veda, almeno, ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni*, I e II, Milano, Giuffrè, 1968.

¹² Si pensi al Convegno del “Movimento Salvemini”, svoltosi nei giorni 14 e 15 maggio del 1966, i cui atti sono pubblicati in L. PICCARDI, N. BOBBIO, F. PARRI, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

¹³ Sul punto, cfr. A. MACCANICO, *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente. Le camere. Istituti e procedure*, vol. V, Firenze, Vallecchi, 1969, 455.

¹⁴ Sul punto, cfr. L. GIANNITI – ANNIUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 21.

¹⁵ Che richiesero successivamente, e per certi versi postulerebbero tutt’ora – a partire proprio dalla disciplina della questione di fiducia – una più organica armonizzazione delle regole di Camera e Senato: cfr. N. LUPO, *Per l’armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2007, 53 ss.

¹⁶ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOCCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 143 ss.

regolamentare al principio maggioritario¹⁷, su cui sono invece lamentate pesanti lacune nelle relazioni di accompagnamento alle sopra citate proposte (rispettivamente a firma di Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone, Gava, per la Camera, e Gasparri e Quagliariello, per il Senato).

Anche a prescindere dal tutt'altro che pacifico presupposto che ad un rafforzamento dell'istituzione governativa conseguente all'introduzione di un sistema maggioritario debba necessariamente corrispondere un contestuale rafforzamento del Governo in Parlamento (e non, piuttosto, dell'istituzione parlamentare, complessivamente considerata, soprattutto sotto il profilo dei poteri di controllo), la pacatezza con cui la relazione afferma che "a causa del mancato adeguamento della Costituzione al nuovo contesto [maggioritario], il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l'attuazione del programma" sembrerebbe liquidare un percorso ultratrentennale di riforme dei regolamenti parlamentari, quasi che ci si trovasse ancora di fronte alla disciplina regolamentare del 1971.

Si pensi, invece, ai tentativi di razionalizzazione dei processi decisionali già posti in essere dal Parlamento, sotto diversi profili, nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso¹⁸, e, negli ultimi anni, intrapresi in maniera maggiormente significativa proprio sotto il profilo dell'adeguamento al maggioritario¹⁹. In questa chiave di lettura, per rimanere all'ultimo decennio, assume particolare rilievo la riforma del regolamento della Camera del 1997, specie in riferimento al tentativo di introdurre "corsie preferenziali" per le iniziative legislative del governo (art. 69 reg. Cam.), alle "relazioni di minoranza" e ai "testi alternativi" ai progetti di legge (art. 79, commi 12-14, reg. Cam.), che, in una prima fase di attuazione della riforma, hanno consentito l'emersione – anche mediante un adeguamento delle modalità procedurali di votazione in Assemblea (art. 87, comma 1-bis, reg. Cam.) – di priorità programmatiche di opposizione alternative al programma legislativo della maggioranza²⁰, delineato in esito all'istruttoria e alla fase referente svoltesi in commissione²¹. Vero è che nella seconda parte della XIV e, soprattutto, nella XV legislatura, il tentativo di modellare i sistemi decisionali secondo una meccanica di tipo bipolare ha finito per infrangersi contro la "cultura dell'emendamento" e la relativa tentazione delle opposizioni di non concentrarsi sull'emersione di testi alternativi ai disegni di legge del Governo, ma, piuttosto, sulla presentazione di emendamenti a margine dei testi di maggioranza²². Ma questo sembrerebbe soprattutto riconducibile alla scarsa te-

¹⁷ Per un approfondimento di questo profilo, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, *passim*, spec. 21 ss.

¹⁸ Ricostruiti e commentati nella manualistica di diritto parlamentare e, ad esempio, in un intero fascicolo del 1991 dedicato al tema dalla Rivista "Quaderni costituzionali".

¹⁹ Su cui, criticamente, F. BILANCIA, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 332 ss.

²⁰ In tal senso, si vedano gli spunti desumibili da talune prassi ricostruite da A. PLACANICA – A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2004, 90 ss.

²¹ In questo senso, cfr. V. LIPPOLIS, *Intervento*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Tavola rotonda "Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari"*, Quaderno n. 9, Seminario 1998, Torino, Giappichelli, 1999, 17 ss.

²² Per un approfondimento della prassi della XIV legislatura, cfr. G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, 210 s.

nuta della disciplina regolamentare quando le coalizioni di governo, in regime parlamentare, tornano ad essere deboli ed eterogenee.

In secondo luogo, rimanendo all'ampio intervento sul regolamento della Camera del 1997, sulla stessa falsariga dell'avvicinamento ad un modello di parlamentarismo decidente, muove la riforma della programmazione dei lavori del regolamento (artt. 23, 24 e 25 reg. Cam.), che, pur lontana dal compiuto adeguamento al principio maggioritario²³, si pone comunque in termini ben lungi dal modello previgente, ancorato al principio di unanimità, e sembra comunque conseguire, da un lato, il rafforzamento del Governo in Parlamento quanto alla possibilità di svolgere il proprio indirizzo politico legislativo, e, dall'altro, la garanzia della riserva di spazi per i "gruppi di opposizione" nella predisposizione del calendario²⁴. Non so quanto sia il caso – come si sostiene in diverse proposte oggi in commento, soprattutto lamentando strumenti insufficienti per il Governo e la maggioranza parlamentare – di modificare un procedimento che, alla Camera, si è caratterizzato per significative percentuali di attuazione dei calendari²⁵, in avvio della XVI legislatura attestatesi addirittura intorno al 90 per cento. Al Senato, invece, l'originaria matrice maggiormente "presidenzialista" del regolamento ha sempre posto, sotto questo profilo, problemi assai meno rilevanti.

Non considerando evidentemente sufficiente il rendimento degli istituti vigenti, la sopra menzionata proposta PDL Cicchitto et al. (A.C., Doc. II, n. 3) prevede, anzitutto, la soppressione dell'art. 154, comma 1, reg. Cam., introducendo, così, l'estensione generalizzata del contingentamento dei tempi, che, invece, a disciplina vigente, esclude in via "transitoria" i disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Mi sembra questo un passaggio delicato, che farebbe saltare il compromesso raggiunto tra centro-destra e centro-sinistra in occasione della precedente riforma del regolamento della Camera del 1997. Quest'ultima – è bene ricordarlo – si reggeva proprio sul tentativo di contemperare l'ampliamento dei tempi, dei termini e delle modalità garantistiche del dibattito parlamentare in commissione (con la valorizzazione, tra l'altro, dell'istruttoria legislativa) con la contrazione dei tempi in Assemblea (soprattutto mediante l'estensione del contingentamento), al fine di promuovere, in questa sede, un confronto tematico tra mag-

²³ Critici, sul punto, da un lato, A. MORRONE, *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, 1998, 460 s., che rileva la necessità di una più compiuta introduzione del principio maggioritario; e, dall'altro, V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari nell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, 645, che dubita dell'utilità del *quorum* dei tre quarti sia per garantire una programmazione di maggioranza, sia, per altro verso, per costituire garanzia per le minoranze, alle quali, a prescindere dal raggiungimento del *quorum*, il Presidente deve comunque riservare una quota di tempo disponibile.

²⁴ Sul punto, sia consentito un rinvio a G. RIVISECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, cit., 30 ss.

²⁵ Soprattutto nella prima fase di attuazione della riforma del 1997 (XIII e XIV legislatura): cfr. G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova*, cit., 205 s. Nella XV legislatura, invece, i dati mostrano una rinnovata dispersione dei provvedimenti calendarizzati, con un tasso di attuazione che è sceso dall'80 per cento circa (legislature XIII e XIV) a meno del 70 per cento (XV legislatura). Resta da chiedersi, però, ancora una volta, quanto questo *trend* sia effettivamente imputabile a presunte carenze delle norme regolamentari e non, piuttosto, alla debolezza dell'allora coalizione di maggioranza di Centro-sinistra della XV legislatura. La prova più evidente di questo mi sembra riscontrabile nella elevatissima percentuale di attuazione dei calendari (oltre il 90 per cento) che caratterizza i primi mesi della XVI legislatura, da cui non sembrerebbero certo desumersi insufficienti strumenti regolamentari a disposizione del Governo per lo svolgimento del proprio indirizzo programmatico in Parlamento.

gioranza e opposizione su progetti alternativi²⁶. In questa prospettiva, però, il vero punto di equilibrio era costituito proprio dall'esclusione dei disegni di legge di conversione di decreti-legge dall'estensione del contingentamento, su cui non a caso l'allora opposizione di centro-destra aveva particolarmente insistito, ravvisandovi un elemento di necessario bilanciamento rispetto al rafforzamento del Governo nel procedimento legislativo²⁷.

Sull'abrogazione dell'art. 154, comma 1, reg. Cam., mi permetterei pertanto di suggerire una certa cautela. Bisogna anzitutto considerare l'ulteriore valore garantistico (sia pure limitato ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, che, però, visto il rinnovato abuso dell'istituto in avvio della XVI legislatura, non mi sentirei di sottovalutare) che tale norma assume in un contesto in cui le stesse proposte PDL mirano ad introdurre un vero e proprio "statuto legislativo" del Governo in Parlamento²⁸. L'introduzione dei c.d. disegni di legge prioritari e del c.d. voto bloccato darebbero infatti ancor meno garanzie per l'esame in commissione (in una fase, tra l'altro, come quella attualmente in corso, sempre più contraddistinta dallo spostamento del procedimento di decisione parlamentare in Assemblea, rispetto alla quale il lavoro in commissione assume ormai una veste meramente interstiziale) e, soprattutto, per la tutela dell'opposizione. Infatti, i due istituti richiamati consentirebbero, da un lato, di andare in Aula sul testo presentato dal Governo e, dall'altro, di votare in Assemblea in via prioritaria il testo del Governo con effetti preclusivi su ogni altra iniziativa emendativa, con taluni profili di dubbia compatibilità – come sosteneva poc'anzi Giovanni Piccirilli – con la forma di governo parlamentare, essendo potenzialmente preclusa, in via ordinaria, la messa in votazione del complesso degli emendamenti presentati ad un provvedimento (proposta artt. 25-bis e 85 reg. Cam., in A.C., Doc. II, n. 3; proposta artt. 55-bis e 102 reg. Sen., in A.S., Doc. II, n. 6). In secondo luogo, vorrei sottolineare che, ancor più in tema di revisione dei regolamenti parlamentari, dovrebbe valere la dottrina del "precedente", intesa come strumento finalizzato a perseguire esigenze di giustizia superiori a quelle espresse dalle norme scritte, o comunque ad attestare l'esistenza di una regola di equilibrio di natura consuetudinaria finalizzata a garantire esigenze di equità²⁹. A mio avviso, la riforma del regolamento della Camera del 1997 sul procedimento legislativo, dietro la mal celata di-

²⁶ Sul mancato rendimento della riforma, cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 32 ss.

²⁷ Sin dalle proposte presentate e dal dibattito in sede di Giunta per il regolamento tale punto di equilibrio non è infatti mai messo in discussione: cfr. *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, cit., 67 (A.C., XIII legislatura, Doc. II, n. 26, proposta di modificazione al regolamento sulla riorganizzazione del procedimento legislativo).

²⁸ Cfr. A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari* (22 luglio 2008), in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3; F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 3/2008, 6 ss.

²⁹ In questa chiave di lettura, recenti spunti in N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare*, cit., 42 ss.; nonché in D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 543 s., i quali, sia pure con diverse sfumature, mettono sostanzialmente in guardia contro una male intesa dottrina del "precedente", che determinerebbe interpretazioni, da un lato, eccessivamente rigide e, dall'altro, potenzialmente "vendicative", delle regole del diritto parlamentare, smarrendo in ogni caso le più profonde ragioni di equità che tale dottrina dovrebbe invece contribuire a garantire.

sposizione “transitoria”, attesta, in effetti, una soglia minima di garanzia – che ha ormai assunto una valenza consuetudinaria – rappresentata dall’impossibilità di estendere il contingentamento all’esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge senza il consenso dell’opposizione, tanto più nel momento in cui viene contestualmente rafforzato il ruolo del Governo.

Sullo sfondo di questi tentativi di ulteriore rafforzamento dell’Esecutivo, si colloca una impegnativa rilettura del principio della divisione dei poteri, che in una democrazia maggioritaria si esprimerebbe – secondo le proposte PDL – nella “dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, da una parte, e opposizione, dall’altra”. Sul punto, anche a prescindere dall’eccessiva semplificazione di talune tesi sostenute in dottrina da cui tale approccio sembrerebbe trarre origine³⁰ e dalle preoccupanti prospettive ad esso sottese³¹, mi pare che valga anche un solo argomento – dal punto di vista del diritto parlamentare – a confutare la tesi: quanto meno sotto il profilo della funzione di controllo, è infatti assodato che, tanto più in un sistema maggioritario, l’interesse ad un rafforzamento dell’istituzione parlamentare non risulta imputabile in via esclusiva all’opposizione, ma anche della maggioranza³², con la conseguente sfumatura del *cleavage* sopra indicato come presunta direttrice dominante nella ridefinizione degli assetti della forma di governo.

La verità è che, se sussiste un rapporto di sufficiente omogeneità tra il Governo e la sua maggioranza, l’attuale disciplina regolamentare del procedimento legislativo non sembrerebbe così carente sotto il profilo delle garanzie del Governo in Parlamento. Alla già sopra richiamata significativa percentuale di attuazione dei calendari che ha caratterizzato i lavori parlamentari dalla XIII legislatura ad oggi (con parziali eccezioni nella XV), si aggiungono infatti dati rilevanti circa la possibilità, per il Governo, di svolgere il proprio indirizzo legislativo attraverso le Camere, anche grazie a talune prassi e interpretazioni del regolamento – inaugurate nella XIV legislatura e successivamente consolidate – finalizzate a circoscrivere i tempi di esame dei disegni di legge in commissione e a garantire tempi certi di votazione in Assemblea.

³⁰ Cfr., ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, VI Ed., vol. I, Padova, Cedam, 2004, 275 s., il quale, però, pur parlando del “superamento del principio di separazione come originariamente inteso”, non riferisce tanto il passaggio dal dualismo Governo-Parlamento a quello tra Governo-maggioranza parlamentare, da un lato, e opposizione, dall’altro, alle democrazie maggioritarie, quanto piuttosto al ruolo dei partiti nelle moderne democrazie e alla conseguente trasformazione in senso monistico della forma di governo parlamentare. Per una rilettura del principio della divisione dei poteri in senso funzionale, basato, cioè, sulla scissione tra la titolarità formale dei poteri e degli atti correlati, da un lato, e l’articolazione materiale delle funzioni, dall’altro, sia consentito un rinvio anche a G. RIVISECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, Cedam, 2003, 39 ss., e alla dottrina ivi richiamata.

³¹ A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, cit., 3, parla di “sostanziale volontà di realizzare, attraverso una riforma dei regolamenti parlamentari, un cambiamento della forma di governo (senza neppure passare per una riforma costituzionale) e perfino una rifondazione in termini diversi del principio di separazione dei poteri, che costituisce, come noto, uno dei cardini dello Stato democratico”. I “termini diversi” sono individuati da A. MANZELLA, *La crisi e il parlamento*, in *la Repubblica*, 14 ottobre 2008, 26, in quelli proposti dai “giuristi che scrivevano contro il ‘mito’ della separazione dei poteri [...] nel regime prima della Costituzione”.

³² Sul punto, sia consentito rinviare a G. RIVISECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Filangieri – Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, 217 ss.

Potrei fornire molti esempi, specie in avvio di XVI legislatura, che dimostrano meglio di ogni altra considerazione che, anche in caso di elevato tasso di conflittualità interistituzionale, il Governo, se adeguatamente sostenuto dalla propria maggioranza, dispone di sufficienti strumenti regolamentari per svolgere il proprio indirizzo in Parlamento³³. A questi risultati si è pervenuti anche grazie all'estensione del contingentamento previsto dalla riforma del regolamento della Camera del 1997 e, tra l'altro, alla disciplina posta dall'art. 85-bis reg. Cam., che consente, la "selezione" degli emendamenti da mettere in votazione in proporzione al numero degli articoli di cui si compone il disegno di legge e alla consistenza numerica dei gruppi parlamentari, obbligando conseguentemente questi ultimi ad indicare, in via prioritaria, gli emendamenti particolarmente qualificanti, specie in una logica di contro-proposta rispetto alle iniziative del Governo, e ad abbandonare quelli meramente ostruzionistici³⁴.

5. Senza entrare nel merito degli altri istituti su cui intervengono le proposte di riforma del regolamento oggetto del dibattito odierno (verifica dei titoli degli eletti, statuto dell'opposizione, funzione ispettiva e controllo), mi limito ad alcune considerazioni conclusive generali, sottolineando come, sotto questi profili, il processo di razionalizzazione dei procedimenti decisionali operato mediante modificazioni dei regolamenti parlamentari mostri ormai la corda.

Riprendendo quanto sostenuto in chiave introduttiva nel seminario odierno da Andrea Manzella, su questi aspetti sembra ormai improcrastinabile, sulla scorta di una consolidata prospettiva comparatistica, culminata nella recente revisione costituzionale francese del luglio scorso³⁵, la costituzionalizzazione di "pezzi" tradizionali del diritto parlamentare³⁶, vale a dire l'irrigidimento degli istituti del diritto parlamentare maggiormente qualificanti per garantire funzioni di riequilibrio rispetto alle torsioni maggioritarie impresse alla forma di governo.

Sotto questo profilo, l'introduzione di forme di accesso diretto alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari di minoranza – quanto meno in riferimento alla violazione di norme costituzionali o di norme regolamentari c.d. "integrative" del disposto costituzionale³⁷, e soprattutto in riferimento alle procedure di verifica delle elezioni³⁸ –

³³ Si consideri, a titolo di esempio, che nella XVI legislatura il Parlamento ha approvato un solo progetto di legge di iniziativa non governativa (quello relativo alla riforma della legge elettorale europea); per il resto sono stati approvati soltanto disegni di legge del Governo e convertiti decreti-legge.

³⁴ Anche sotto questo profilo i dati sono significativi, a partire dall'*iter* (poi interrotto) nella XIII legislatura, del disegno di legge di revisione costituzionale licenziato dall'apposita Commissione bicamerale D'Alema, in riferimento al quale l'applicazione dell'istituto consentì di operare una drastica selezione dei numerosi emendamenti originariamente presentati al testo.

³⁵ Su cui, sotto il profilo del rafforzamento del Parlamento, cfr. 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)*, Intervento al Seminario di ASTRID, "La riforma della Costituzione in Francia", 19 novembre 2008, reperibile al sito www.astrid-online.it.

³⁶ A. MANZELLA, *Le riforme e le regole, in la Repubblica*, 15 dicembre 2008, 22.

³⁷ Cfr., per tutti, A. MANZELLA, Art. 64, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Camere* (Art. 64-69), tomo II, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1986, 34 ss. Procedimento inverso sembra invece quello accolto dal disegno di legge costituzionale a firma Ceccanti et al. (PD) (XVI legislatura, A.S. n. 1125), di modifica dell'art. 64 Cost., che, nell'introdurre il ricorso diretto alla Corte da parte delle minoranze parlamentari, riferisce curiosamente l'istituto soltanto a violazioni di norme regolamentari (e non anche costituzionali).

sembrerebbe un punto ormai imprescindibile, a meno di non voler – parafrasando Silvano Tosi – confinare il diritto parlamentare a retroguardia del diritto costituzionale.

La mancata introduzione di adeguati meccanismi di garanzia costituisce infatti una delle lacune più gravi del (già fragile) sistema di regole della nostra giovane democrazia maggioritaria, che mal tollererebbe, dopo che la stessa Costituzione è stata strumentalmente attratta sul terreno della lotta politica, anche il declino di quella concezione che ha sinora sorretto i regolamenti parlamentari. Quest'ultima non appare infatti inconciliabile – e potrebbe essere anzi rafforzata – con l'introduzione di forme di controllo di costituzionalità su tali fonti³⁹. E' forse questa la via, nella ricerca di un delicato equilibrio tra Corte e Legislatore, attraverso cui i regolamenti parlamentari potrebbero comunque garantire quelle prestazioni "unificanti", nel faticoso processo di formulazione di una democrazia tanto più "strutturata" quanto più aperta a contributi plurali, che continuano a trovare il loro canale di espressione principale, ancorché non elusivo, nel Parlamento⁴⁰.

³⁸ Sul punto, cfr. G. RIVOCCHI, Art. 65, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Cellotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1268.

³⁹ Come sembrerebbe mostrare la panoramica comparatistica che risulta dal recente Rapporto del *Centre européen de recherche et de documentation parlementaires* – CERDP, *Parlement et pouvoir judiciaire*, N. Igot, A. Rezsöházy et M. Van Der Hulst (eds.), Bruxelles, 8-9 novembre 2007, dalla quale si evince che molti ordinamenti ad alto tasso di democraticità e caratterizzati da prestazioni fortemente "inclusive" dei Parlamenti, presentano comunque forme di controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari.

⁴⁰ Nel senso indicato, da ultimo, da G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 99 ss.