

Alcune premesse per una riforma dei Regolamenti parlamentari

di Nicola Lupo

Sin dalla campagna elettorale si registrano dichiarazioni, da parte di esponenti delle principali forze politiche, assolutamente concordi sulla necessità di procedere, in tempi rapidi, ad una revisione dei regolamenti parlamentari. In genere, il riferimento è alla disciplina dei gruppi parlamentari, rimasta (colpevolmente) invariata, nelle sue regole di fondo, dall'epoca del proporzionale (e, nelle sue soglie numeriche, addirittura dal 1922).

Essa ha infatti contribuito non poco alla frammentazione delle forze politiche e continua a rappresentare un (non irrilevante) incentivo in tal senso, anche in una legislatura che, come quella attuale, ha visto una drastica riduzione dei gruppi formatisi nella sua fase iniziale (per effetto dei comportamenti assunti dalle principali forze politiche e delle scelte compiute dagli elettori). E' senza dubbio opportuna, perciò, una modifica di tale disciplina, al fine di connettere – pur con alcuni elementi di flessibilità, in linea con il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. – la collocazione scelta al momento della candidatura con quella successiva all'elezione (in questo senso, cfr. Clementi, *Riformare i regolamenti parlamentari, adeguarsi al cambiamento*, in questa rivista), o comunque in modo da disincentivare gli esodi dei parlamentari dal gruppo di (originaria) appartenenza.

Il cammino delle riforme regolamentari potrebbe sembrare, perciò, tutto sommato agevole e in discesa: anzi, ci si potrebbe domandare come mai, visto che si ci si dichiara pressoché tutti d'accordo, non si sia già proceduto in tal senso. In realtà, il quadro sembra un po' più articolato, per almeno tre ragioni.

Anzitutto, va ricordato un elemento ormai da decenni pacifico per la dottrina costituzionalistica, ma non sempre avvertito appieno dall'opinione pubblica: i regolamenti parlamentari non contengono solo una disciplina di tipo tecnico-procedurale, ma dettano una serie di norme che si pongono in chiave di attuazione, sviluppo ed integrazione del dettato costituzionale sulla forma di governo, incidendo perciò sulle modalità di funzionamento del circuito dell'indirizzo politico. Sarebbe quindi illusorio ragionare della riforma dei regolamenti parlamentari come di una questione autonoma ed autorisolta, senza aver presente i tanti nessi esistenti con le opzioni fondamentali relativamente alle riforme costituzionali (almeno quanto all'assetto del bicameralismo, al rapporto tra Governo e Parlamento e alla configurazione delle garanzie) e alle riforme elettorali (sia del sistema elettorale in senso stretto, sia della cosiddetta legislazione di contorno). A ciò si aggiunga la necessità di procedere in parallelo tra Camera e Senato, evitando il prodursi di ulteriori e poco giustificabili asimmetrie tra i due rami del Parlamento, e anzi provando a porre rimedio a quelle oggi esistenti, specie nel procedimento legislativo e nelle procedure fiduciarie.

In secondo luogo, non appare facile predisporre riforme dei regolamenti parlamentari che possano dirsi equilibrate per la maggioranza e per l'opposizione. Lo dimostra la stessa vicenda applicativa dell'ultima tornata di riforme del regolamento della Camera, quella promossa dal presidente Violante nell'autunno 1997 (in non casuale parallelo con i lavori della Commissione bicamerale D'Alema): lo scambio tra tempi certi in Assemblea, a vantaggio evidentemente della maggioranza, e istruttoria legislativa in Commissione, a vantaggio dell'opposizione, si è rivelato, *a posteriori*, uno

scambio ineguale, visto che all'attuazione dei primi ha fatto riscontro un sostanziale fallimento della seconda. Per non dire del *Premier question time*, sistematicamente eluso dal Presidente del Consiglio nella XIV e, con un'unica eccezione, anche nella XV legislatura. Il riconoscimento in Costituzione di uno statuto dell'opposizione – e fors'anche, secondo alcuni, del "governo ombra" – potrebbe agevolare il superamento di questo problema, ma di per sé rischia di non essere sufficiente (come mostra la prassi dei maxiemendamenti, sviluppatasi sensibilmente nelle ultime legislature ancorché in evidente elusione dell'obbligo costituzionale di votare le leggi "articolo per articolo").

In terzo ed ultimo luogo, e in evidente connessione con la questione appena segnalata, non sembra da trascurare la circostanza che negli ultimi anni, con l'alternanza delle forze politiche alla maggioranza (e alle due presidenze di assemblea) e in assenza di canoni di comportamento condivisi tra maggioranza e opposizione, si è verificato una sorta di "inseguimento del peggior precedente": per cui, con particolare chiarezza per le procedure finanziarie, ma più in generale per molti procedimenti parlamentari, si è andata progressivamente accentuando la distanza tra le norme scritte, in teoria più garantistiche, e quelle di fatto applicate, in genere a vantaggio del Governo o della sua maggioranza. Il che comporta un dilemma in più per chi si accinga all'opera di revisione dei regolamenti parlamentari: considerare come *status quo* le disposizioni formalmente vigenti (come tende naturalmente a fare l'opposizione) o la situazione di fatto venutasi a creare per effetto della loro ripetuta violazione (come vorrebbe, ovviamente, la maggioranza)? La sensazione è che, senza l'introduzione di forme di verifica esterna sul rispetto delle regole del diritto parlamentare, la ricostruzione di un nuovo equilibrio tra maggioranza e opposizione nelle aule e nelle commissioni parlamentari sia opera tutt'altro che agevole, anche nel rinnovato clima politico.