

Regolamenti parlamentari e maggioritario: il piano inclinato del "peggior precedente"

di Giovanni Piccirilli

I regolamenti parlamentari sono rimasti in gran parte ancorati all'impianto vigente nel precedente regime proporzionale, specie per la mancata formalizzazione di un ruolo compiuto dell'opposizione, nonché – specularmente – di una chiara configurazione dei poteri del Governo "in" Parlamento (vedi articoli di Francesco Clementi e Nicola Lupo su questo sito).

Rispetto a questi profili di continuità formale e sostanziale, si pone in maniera spesso problematica l'attività pretoria dei Presidenti di Assemblea, che in diverse occasioni hanno agito dapprima in senso ampiamente innovatore – adottando cioè delle soluzioni interpretative in alcuni casi estremamente audaci –, per poi consolidare quelle stesse interpretazioni, magari in senso sempre più difforme dalla norma scritta nei regolamenti.

È noto che l'applicazione e l'interpretazione del regolamento si collocano tra le principali attribuzioni dei Presidenti, i quali, del resto, mantengono il monopolio pressoché assoluto non solo della decisione interpretativa (non essendo possibile in via ordinaria la rimessione all'Assemblea delle questioni procedurali), ma finanche della raccolta e della catalogazione dei precedenti stessi, che non sono codificati e pubblicizzati come invece avviene in altre esperienze parlamentari. Questa combinazione di fattori, se da un lato ha permesso ai Presidenti di intervenire autorevolmente a dirimere le questioni sorte in seno all'Assemblea (peraltro, ricorrendo sempre meno alla convocazione delle Giunte per il regolamento), dall'altro ha consentito significative deviazioni dai regolamenti e dalla Costituzione stessa, mediante una serie di progressivi passaggi all'apparenza impercettibili, ma che nel complesso hanno condotto a risultati assai poco accettabili: lungi dal rispondere alle mere necessità di adattamento di regole "vecchie" ad un nuovo contesto, alcune decisioni sono sembrate caratterizzarsi – al contrario – come una sorta di "prova di forza" del diritto non scritto sulla lettera (e lo spirito) delle norme regolamentari e, di riflesso, come un tentativo di limitazione delle prerogative e delle garanzie dell'opposizione.

Spesso queste evoluzioni interpretative sono avvenute trasversalmente a più legislature nelle quali si sono alternate maggioranze opposte (e, parallelamente, Presidenti di Assemblea di diverso orientamento). Si così assistito a vivacissimi scontri su questioni procedurali, nei quali è sembrata superarsi la fisiologica contrapposizione tra maggioranza e opposizione e l'altrettanto naturale inversione dei ruoli nella dialettica politica. In questo reciproco scambio di posizioni, sempre più spesso la nuova maggioranza è venuta ad abbracciare tesi avversate in passato e, viceversa, l'opposizione ha contestato orientamenti da essa stessa sostenuti quand'era maggioranza, innescando una spirale involutiva, tanto da far parlare di sapore "quasi vendicativo" dell'uso del precedente di una parte sull'altra: visto che, invece che svilupparsi in senso garantistico per l'opposizione, le progressive rielaborazioni del precedente hanno spinto sempre a vantaggio della maggioranza di turno.

Più di una volta ci si è affidati alla formula – invero assai povera di significato – secondo cui la decisione appena presa non avrebbe "fatto precedente", ma poi, inesorabilmente, al cambio di maggioranza le interpretazioni sono rimaste e, anzi, si sono consolidate.

È soprattutto nei passaggi dalla XIII alla XIV e poi alla XV legislatura che si sono registrati diversi casi di rincorsa e sfruttamento di quello che è stato definito il "precedente peggiore". L'esempio più macroscopico, sul punto, è sicuramente quello del progressivo "affinamento" della tecnica dei maxi-emendamenti che, in un delicato esercizio di equilibrio tra norme costituzionali e dei regolamenti parlamentari, sono arrivati per tappe consecutive fino ad una negazione frontale di principi

costituzionali quali la votazione articolo per articolo o l'obbligatorietà dell'esame in Commissione dei progetti di legge.

Questa tendenza non si è arrestata con l'inizio della nuova legislatura, che pure, nelle intenzioni della prima ora, sembrava volersi distaccare anche dal recente passato. E così il neo Presidente della Camera, in una delle prime sedute, ha proseguito – benché senza richiamarla espressamente – su una linea interpretativa inaugurata pochi mesi prima del Presidente della Commissione Affari costituzionali della legislatura precedente (ovviamente, di opposta collocazione politica), e ha inteso sostituire criteri di consenso politico agli stringenti requisiti regolamentari di ammissibilità degli emendamenti ad un disegno di legge di conversione di un decreto-legge. Proprio nel solco di una sempre più marcata adozione di criteri finalistici in sede di sindacato di ammissibilità degli emendamenti, il Presidente ha inteso ammettere (seppure "in via del tutto eccezionale") emendamenti eccedenti i dettati dell'art. 96-bis del regolamento: è anche per questa via che è stata aperta la questione legata all'emendamento cd. "salva Rete 4", che esorbitava dal contenuto originario del decreto-legge, ma che in qualche modo "rispondeva" all'adempimento di (potenziali e controversi) obblighi comunitari. Anche in questo caso, un problematico precedente di disapplicazione del regolamento – attuata in maniera alquanto eccentrica rispetto alla *ratio* delle norme (seppure con l'unanimità dei gruppi parlamentari) – è stato ripreso "contro" la precedente maggioranza.

In questa prospettiva, dunque, gli inizi della XVI legislatura non sembrano discostarsi dalle tendenze passate. Anzi, l'utilizzo strumentale del precedente "peggiore" sembra continuare a scivolare su un pericoloso piano inclinato, "alimentandosi" progressivamente e rischiando di condurre sempre più lontano dalle garanzie di una sana dialettica parlamentare, in modo tale da impedire la creazione del clima necessario alle riforme tanto auspiccate.