

Qualche nota preliminare sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate dalla maggioranza

DI NICOLA LUPO

1. Nello scorso mese di luglio, la maggioranza ha presentato le sue proposte di modifica ai regolamenti di Camera e Senato (A.C., XVI legislatura, doc. II, n. 3, Cicchitto e altri, e A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 6, Gasparri e Quagliariello).

Si tratta di proposte che, pur nell'invarianza della carta costituzionale, appaiono caratterizzate da un notevole respiro, essendo volte a delineare una "strategia di riforme" articolata su "tre filoni: a) rafforzare la posizione del Governo in Parlamento; b) introdurre lo Statuto dell'opposizione in Parlamento; c) impedire la frammentazione parlamentare".

Su di esse si è già aperto il dibattito dottrinale: cfr. A. Pertici, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 luglio 2008; S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 13 ottobre 2008 (che si incentra sulla proposta relativa al Senato, confrontandola con una proposta presentata da alcuni senatori di opposizione: A.S., XVI legislatura, doc. II, n. 9, Ceccanti e altri); e, da ultimi e diffusamente, A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 29 ottobre 2008, e F. Rosa, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in questa rivista, 31 ottobre 2008).

Non è perciò questa la sede per un commento organico. Ci si può forse limitare, anche in attesa che i gruppi di opposizione formalizzino, se del caso, le loro proposte, ad evidenziare due affermazioni contenute nella relazione introduttiva alle proposte della maggioranza.

2. La prima affermazione è quella secondo cui "il Governo non dispone di adeguati strumenti in grado di consentire l'attuazione del programma sulla base del quale ha ricevuto il mandato degli elettori"; e che, conseguentemente, "la posizione del Governo italiano in Parlamento rimane forse la più debole nel panorama europeo". Mi sembra invero che tale affermazione corrisponda a verità se si considera la lettera delle previsioni costituzionali e regolamentari, ma non certo sulla base della realtà che oggi, per effetto della lettura che di tale previsioni si è data nella prassi – sulla base dell'accumulazione incontrollata di "precedenti" –, ci troviamo davanti.

Emblematica, in tal senso, mi sembra la vicenda relativa all'esame parlamentare di quella che è poi diventata la legge n. 124 del 2008 ("Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato"). Nel corso di tale esame, il Presidente della Camera, appoggiandosi ad una serie di precedenti, è giunto a sostenere, al fine di consentire il contingentamento dei tempi di esame sin dal primo calendario in cui il disegno di legge ha fatto (piuttosto improvvisamente) la sua comparsa, qualcosa che sembrerebbe stridere con l'evidenza: ossia che il disegno di legge in questione non possa qualificarsi, ai sensi degli art. 24, comma 12, e 49, comma 1, del regolamento, come una "legge ordinaria relativa agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale)"¹.

¹ Secondo quel che ha affermato dal Presidente della Camera Fini (A.C., XVI legislatura, res. sten., 8 luglio 2008, p. 37 s.), appoggiandosi su quanto sostenuto dal suo predecessore Casini (in particolare nella seduta della Giunta per il regolamento del 7 marzo 2002, ai fini della possibilità di richiedere il voto segreto), "per leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e delle regioni devono intendersi esclusivamente i complessi normativi che riguardano la posizione dell'organo medesimo nell'ordinamento o ne regolano l'esercizio di poteri costituzionali, non rientrando in tale categoria i provvedimenti che non riguardano le caratteristiche strutturali e funzionali degli organi di Governo,

Nella medesima decisione – che, peraltro, vista su un piano più generale, ha avuto l'effetto di evitare l'entrata in vigore della c.d. norma “blocca processi”, su cui si appuntavano censure di incostituzionalità e di inopportunità sicuramente ancora maggiori – il Presidente della Camera ha altresì negato che tale disegno di legge incidesse sul diritto alla difesa di cui all'art. 24 Cost. (in nome del quale, oltre che dell'art. 3 Cost., la Corte costituzionale, nella sentenza n. 24 del 2004, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale del cosiddetto “lodo Maccanico-Schifani”); ha continuato a disapplicare la clausola, rimasta finora soltanto sulla carta, secondo cui un gruppo potrebbe richiedere, e automaticamente ottenere, il divieto di immediato contingentamento per i progetti di legge “riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione”; e, infine, ha riaffermato che, mediante l'iscrizione di un progetto di legge nel calendario dei lavori con la clausola “ove concluso in Commissione”, si può abbreviare, anche assai sensibilmente, il tempo minimo (pari a due mesi dall'inizio dell'esame) che il regolamento riserva all'esame in Commissione.

Certo, come è emerso nel dibattito in Aula, non è la prima volta che queste interpretazioni sono state adottate, e lo *speech* del Presidente della Camera si appoggia su una serie di “precedenti”, richiamati in modo esplicito ancorché sintetico (rendendone perciò meno agevole la verifica), ma l'effetto che complessivamente ne risulta appare del tutto inedito: tale da consentire alla sola maggioranza di ottenere, anche su un testo su cui vi è la contrarietà dell'opposizione, l'approvazione di una legge appena 20 giorni dopo la presentazione alle Camere del relativo disegno di legge.

Se questa è la situazione – e i casi di inseguimento di allontanamento della prassi dalla disciplina regolamentare e, talvolta, dalle stesse norme costituzionali sono invero assai numerosi, dai maxi emendamenti ai decreti-legge “omnibus” – mi sembra piuttosto naturale che le forze collocate all'opposizione chiedano, come condizione preliminare per sedersi al tavolo delle riforme dei regolamenti parlamentari, la fissazione di adeguate garanzie di tenuta delle norme che ci si accinge a scrivere.

Secondo questa logica, si è da più parti prospettata l'opportunità di prevedere una garanzia esterna, come quella del giudice costituzionale, sul rispetto delle norme dei regolamenti parlamentari (e quindi, ancor prima, sulla loro conformità a Costituzione), costruendo forme di accesso da parte delle stesse minoranze parlamentari (cfr. in particolare il *paper* “Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali”, presentato da 14 fondazioni e associazioni il 14 luglio 2008, in www.astrid.eu).

In attesa però che questa garanzia – che, ancorché pienamente coerente con i caratteri di una democrazia maggioritaria, innoverebbe piuttosto profondamente rispetto al quadro attuale e che necessiterebbe comunque di una revisione costituzionale – divenga operante, si potrebbero comunque, intanto, provare a costruire procedure e strumenti in grado di portare ad una formazione più oggettiva e controllabile del “precedente”, in modo da scoraggiare quegli “inseguimenti del peggior precedente” che hanno originato prassi assai discutibili; e magari di agevolare altresì la verifica che il Presidente della Repubblica è chiamato a compiere quanto al rispetto della procedura seguita per l'approvazione delle leggi (nel senso di valorizzare tale verifica cfr. R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2008) e il controllo che la Corte costituzionale si è comunque riservata di svolgere, sin dalla sentenza n. 9 del 1959, sull'osservanza delle (sole) prescrizioni costituzionali sul procedimento legislativo.

Certo, non è facile – anche perché si va a toccare una sfera assai delicata – ma, forse, in un clima di maggiore rispetto reciproco, può essere interesse di tutti (visto che, prima o poi, si è destinati tutti a stare qualche tempo all'opposizione) non consentire al Presidente di Assemblea di “scegliere” liberamente, di volta in volta, il precedente più comodo, a seconda del ruolo che in quel momento ha deciso di giocare nei rapporti tra maggioranza e opposizione (o nelle dinamiche interne

bensi la posizione soggettiva dei titolari delle relative cariche di vertice”. Ulteriori indicazioni nelle segnalazioni pubblicate nella sezione Parlamento di www.amministrazioneincammino.luiss.it.

alla maggioranza), ma spingere verso la formazione di regole più stabili e certe, alle quali tutti sono obbligati ad attenersi.

3. La seconda affermazione è quella secondo cui “in un regime parlamentare caratterizzato dall’alternanza tra schieramenti contrapposti, il compito assegnato al principio della separazione dei poteri da Locke e Montesquieu non passa più attraverso la separazione del legislativo dall’esecutivo, quanto piuttosto dalla dialettica tra il *continuum* Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall’altra”.

L’affermazione è netta e ambiziosa. Al di là dei possibili accostamenti con teorizzazioni simili avvenute in epoca fascista (in tal senso A. Manzella, *La crisi e il Parlamento*, in *La Repubblica*, 14 ottobre 2008) o con quanto da tempo sostenuto dalla migliore dottrina di diritto costituzionale comparato, a proposito delle dinamiche di funzionamento delle forme di governo parlamentari (cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, Cedam, Padova, VII ed., 2007, p. 495 s.), mi sembra che quanto meno occorra operare una distinzione a seconda delle funzioni che il Parlamento è chiamato ad esercitare: se con riferimento alla funzione legislativa è indiscutibile che, in una forma di governo parlamentare razionalizzata, spetti al Governo il ruolo chiave nella determinazione delle priorità e dei contenuti delle legislazioni parlamentari, un discorso diverso va fatto con riguardo, ad esempio, alla funzione di controllo, che neppure nell’ordinamento del Regno Unito è affidata integralmente ed esclusivamente all’opposizione; e che, anzi, in un sistema maggioritario andrebbe sensibilmente potenziata, anche mediante opportuni collegamenti con la valutazione delle politiche pubbliche, sul modello di quanto alcuni consigli regionali stanno facendo, da qualche anno in qua: cfr. www.capire.org). Il tutto, poi, è evidentemente reso più complesso dalla naturale polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, per effetto della quale anche nei procedimenti legislativi esistono momenti di controllo (si pensi all’istruttoria legislativa in commissione) e di indirizzo (si pensi agli ordini del giorno di indirizzo al Governo); e dall’esistenza di procedimenti, come quelli programmatici o quelli conoscitivi, che rilevano ai fini dell’esercizio dell’intero spettro delle funzioni parlamentari.

L’affermazione suddetta va a toccare, evidentemente, il cuore del funzionamento della forma di governo parlamentare, prefigurandone una rideterminazione profonda rispetto all’assetto delineato dalla carta costituzionale e, a maggior ragione, rispetto a quello invertebrato, seppure con non poche variazioni, nel corso dell’esperienza repubblicana.

In proposito, si avvertono perciò chiaramente tutti i limiti di un intervento di riforma dei regolamenti parlamentari che avvenga “a Costituzione invariata”: sia nel senso di non poter approntare una gamma idonea di contropoteri e di garanzie; sia nel senso di non sapere quali saranno gli assetti futuri riguardo a questioni cruciali come il bicameralismo e la legittimazione dell’esecutivo.

Va da sé, infatti, da un lato, che la formalizzazione della funzione di opposizione parlamentare (in particolare mediante la costituzione di un “governo ombra” e la identificazione di un “capo dell’opposizione”) appare assai problematica in un assetto bicamerale perfetto; dall’altro, che al riconoscimento dell’elezione diretta dell’esecutivo e del suo vertice dovrebbe corrispondere, secondo il modello delle forme di governo presidenziali, non certo un rafforzamento del *continuum* tra Governo e maggioranza, ma piuttosto la sua drastica rottura (con l’affermazione dell’indipendenza delle Camere rispetto all’Esecutivo, conformemente all’archetipo statunitense).

Da questo punto di vista, spunti assai interessanti si traggono altresì dalla recente riforma della Costituzione francese approvata nel luglio 2008. Ad un più esplicito riconoscimento dei poteri spettanti al Presidente della Repubblica si abbina, infatti, una significativa valorizzazione del Parlamento (mitigando così le forme di “tutela” che allo stesso erano state imposte nella Costituzione del 1958): valorizzazione realizzata, tra l’altro, riconoscendogli espressamente, oltre alla funzione legislativa, quella di controllare l’azione del Governo e di valutare le politiche pubbliche (art. 24); rafforzando i suoi poteri di indirizzo (art. 34-1); prevedendo termini minimi per l’avvio dell’esame in Assemblea dei progetti di legge, pari, in prima lettura, a 6 settimane dalla

presentazione e, in seconda lettura, a 4 settimane dalla trasmissione (art. 42); disciplinando più accuratamente il diritto di emendamento (art. 44); rompendo il principio del dominio del Governo sull'ordine del giorno delle Camere, con apposite riserve di spazi a favore del controllo e della valutazione delle politiche pubbliche, alle iniziative di opposizione e alle questioni poste dai singoli parlamentari (art. 48); rivitalizzando le commissioni, permanenti, speciali e d'inchiesta (artt. 43 e 51-2); riconoscendo diritti specifici ai gruppi di opposizione e a quelli di minoranza (art. 51-1, approvato anche per superare un orientamento contrario espresso in proposito dal Conseil constitutionnel); e infine adeguando le procedure comunitarie alle significative novità introdotte in proposito dal trattato di Lisbona, che come è noto coinvolge anche i Parlamenti nei processi decisionali dell'Unione europea.

4. Infine, si può segnalare che, ancorché di notevole respiro, le proposte in questione appaiono per più versi parziali. In esse, in particolare, non si accenna neppure alle procedure relative ai rapporti con le regioni e con le autonomie territoriali (e tanto meno alla connessa riarticolazione del sistema delle commissioni permanenti).

Il punto appare invece costituire, almeno a parere di chi scrive, un passaggio ineludibile del percorso riformatore. Anzitutto perché le poche disposizioni che i due regolamenti parlamentari hanno fin qui dedicato ai rapporti con le regioni siano oggi, in larghissima parte, o superate o inattuato.

In particolare, quanto al regolamento della Camera, dei 5 articoli che compongono il capo XXII ("Delle Procedure Relative alle Questioni Regionali"), ben 4 (artt. 103-106) riguardano la procedura di approvazione, con legge statale, degli statuti regionali ordinari: procedura ormai, come è noto, venuta meno a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999². L'unica disposizione "superstite" è costituita dall'art. 102 del regolamento Camera, relativa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale peraltro, nella composizione non integrata (che sarebbe invece richiesta dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001), non può in alcun modo supplire alla mancanza di sedi rappresentative delle regioni in Parlamento (mancanza che, com'è ovvio, contribuisce all'emarginazione delle Camere dai processi normativi).

Nel regolamento del Senato, invece, la procedura di esame delle leggi approvative degli statuti regionali non è mai stata disciplinata. Al contrario, trovano una loro espressa disciplina i procedimenti da seguirsi nel caso in cui il Governo ritenga di impugnare una legge regionale per contrasto con l'interesse nazionale e quella per esaminare i cosiddetti "voti" delle regioni (rispettivamente, artt. 137 e 138 del regolamento del Senato): com'è risaputo, l'impugnativa delle leggi regionali per vizi di merito non ha mai ricevuto applicazione, ed è poi venuta meno per effetto della riscrittura dell'art. 127 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001³; mentre i "voti" delle regioni non hanno avuto grande seguito a livello parlamentare e sono stati perciò, comprensibilmente, trascurati dagli stessi consigli regionali, che hanno preferito percorrere strade meno formali ma più incisive per rappresentare le loro esigenze davanti alle Camere.

Il ripensamento delle procedure dei rapporti con le regioni e con le autonomie territoriali dovrebbe inoltre agevolare un più complessivo aggiornamento delle procedure parlamentari per renderle coerenti alla forma di Stato come delineata dal nuovo titolo V Cost. e, più in generale, quell'adeguamento dei "metodi della legislazione" alle esigenze dell'autonomia già in origine richiesto dall'art. 5 Cost.

Certo, anche qui sarebbe opportuno l'intervento del legislatore costituzionale, ma non poco si può fare agendo sulla sola fonte regolamentare. In particolare, non va dimenticato l'attuale

² Del superamento di tali procedure (e più in particolare dell'avvenuta abrogazione, per contrasto con norma costituzionale sopravvenuta, di tali articoli) piuttosto singolarmente le ultime edizioni del regolamento della Camera non danno conto.

³ E anche qui l'edizione aggiornata del regolamento del Senato, ancorché corredato di utili note contenenti i pareri della Giunta per il regolamento, omette di segnalare l'espressa abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione, cui si richiama espressamente l'art. 137, comma 1, del regolamento del Senato.

articolazione delle competenze delle Commissioni permanenti di Camera e Senato è assai risalente: alla Camera, come al Senato, essa fu decisa nell'estate 1987, all'inizio della X legislatura, e dichiaratamente in attesa di una revisione legislativa dell'articolazione dei ministeri, spesso data per imminente, ma più volte rinviata. Rispetto a tale quadro, l'unica novità intervenuta nell'ultimo ventennio è rappresentata dalle Commissioni con competenze relative all'Unione europea: prima la Camera nel 1996 e poi il Senato nel 2003 hanno trasformato in XIV Commissione permanente – peraltro dotata di funzioni legislative assai limitate – i preesistenti organi specializzati (rispettivamente: la Commissione speciale per le politiche comunitarie e la Giunta per gli affari europei).

Nell'ordinamento parlamentare, perciò, non hanno avuto alcun seguito né la riforma dei Ministeri realizzata con il decreto legislativo n. 300 del 1999, né, tanto meno, la revisione del titolo V della Costituzione: se con tale decreto legislativo si è per la prima volta data attuazione all'art. 95, ultimo comma, Cost. con un provvedimento organico (peraltro oggetto di rilevanti modifiche mediante decreti-legge emanati pressoché in coincidenza con l'inizio sia della XIV sia della XV legislatura), con il nuovo art. 117 Cost. si sono ridefiniti i criteri di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, enumerando quelle spettanti al primo (a titolo esclusivo o concorrente) e facendo giocare a favore delle seconde la clausola residuale. Sarebbe stato perlomeno lecito attendersi che le Camere avessero ridisegnato l'articolazione delle loro commissioni permanenti allo scopo di renderla coerente con il nuovo elenco delle materie di competenza legislativa statale fissato dalla carta fondamentale.

Così, invece, non è stato. E forse all'immutato assetto del sistema delle commissioni parlamentari possono almeno in parte farsi risalire, per un verso, il notevole aumento del contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale e, per l'altro, il frequente ricorso a provvedimenti "omnibus", che se non altro hanno il pregio di concentrare l'esame in sede referente presso le commissioni bilancio o le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato.