

Nicola LUPO

I regolamenti parlamentari nelle “retrovie” del diritto costituzionale

Premessa al volume *Studi pisani sul Parlamento*,
a cura di Emanuele Rossi, Edizioni Plus, Pisa, 2007.

SOMMARIO: 1. I regolamenti parlamentari tra “svolte” e continuità. – 2. La disciplina sui gruppi parlamentari. – 3. L’invarianza della disciplina dei gruppi e il suo effetto di incentivo alla frammentazione. – 4. Il mancato adeguamento al maggioritario dei regolamenti parlamentari. – 5. Un’alleanza tra istituzioni e dottrina per una riflessione sul cambiamento delle regole.

1. Nella storia d’Italia, vi sono stati momenti in cui il diritto parlamentare è risultato collocarsi all’avanguardia rispetto al diritto costituzionale: in anticipo cioè rispetto alle evoluzioni poi registrate dalla forma di governo o dal sistema politico-istituzionale.

Emblematica può considerarsi, in epoca statutaria, l’evoluzione in senso parlamentaristico di una forma di governo che la carta albertina disegnava invece come costituzionale pura, realizzatasi – con non poche difficoltà – grazie alla progressiva formazione, nella Camera elettiva, in parallelo con l’allargamento del suffragio, degli istituti caratterizzanti il rapporto fiduciario. O anche, in epoca repubblicana, l’andamento del decennio che si è aperto con i nuovi regolamenti di Camera e Senato del 1971: questi hanno infatti per più versi anticipato, rafforzando i legami del Parlamento con la società civile e affidando a base prioritaria ai gruppi parlamentari poteri decisivi nell’organizzazione dei lavori, le trasformazioni successive di un sistema politico che si stava gradualmente aprendo al superamento della *conventio ad excludendum*.

In altre fasi, invece, i regolamenti parlamentari hanno privilegiato l’elemento della continuità, che pure è ad essi proprio, finendo perciò per ostacolare alcune innovazioni invece presenti, magari solo *in nuce*, nel diritto costituzionale generale o nelle dinamiche del sistema politico.

È questo senz’altro il caso del periodo immediatamente successivo all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, quando la Camera dei deputati decise di riadottare il regolamento vigente alla vigilia dell’avvento del fascismo: così finendo per trasferire nel nuovo ordinamento repubblicano tutti i problemi – in termini di ampie possibilità ostruzionistiche, ma anche, di riflesso, in chiave di debolezza del Governo in Parlamento – che avevano caratterizzato l’ultima e difficile fase del regime statutario, nel primo dopoguerra.

Analogamente, anche nel corso della lunga “transizione” italiana che sta facendo seguito alla legge elettorale prevalentemente maggioritaria del 1993 e ora anche a quella del 2005, di impianto proporzionale ma con esito di tipo maggioritario (almeno alla Camera dei deputati, ove il premio di maggioranza opera a livello nazionale), sembra che i regolamenti parlamentari siano rimasti nelle retrovie.

I regolamenti di Camera e Senato, dal 1993 ad oggi, hanno infatti subito solo una serie di modifiche parziali, che sono intervenute secondo una logica incrementale e che in entrambi i rami del Parlamento – seppure con percorsi non poco diversificati – hanno lasciato nella loro essenza inalterata l’impostazione di fondo adottata nel 1971.

Il tutto quando invece le profonde trasformazioni intervenute sia nella forma di governo, faticosamente caratterizzatasi in senso maggioritario e bipolare, sia nella forma di stato, profondamente mutata per effetto dell’accelerazione che ha interessato il processo di integrazione europea e al tempo stesso sensibilmente avvicinatasi a modelli di tipo federale dopo la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione, avrebbero richiesto un tempestivo e complessivo ripensamento delle regole di funzionamento delle due Camere.

2. Il ritardo dei regolamenti parlamentari emerge con chiarezza ove – come nel volume che qui si introduce – si guardi alle caratteristiche delle principali articolazioni politiche esistenti presso le Camere. L'organizzazione e il funzionamento dei due rami del Parlamento fanno infatti tuttora leva essenzialmente sulla dimensione del gruppo parlamentare, visto come la naturale "proiezione" dei partiti politici in Parlamento e come struttura organizzativa di base, grazie alla quale accorpare necessariamente i singoli parlamentari.

Come è noto, l'introduzione dei gruppi parlamentari risale al 1920, quando essa fu vista come il naturale completamento della legge elettorale proporzionale del 1919. La disciplina dei gruppi, e delle commissioni permanenti composte proporzionalmente a questi, dopo l'esperienza fascista – quanto mai "parentetica", dall'angolo visuale del diritto parlamentare –, fu prontamente e integralmente recuperata dalla Consulta nazionale e dall'Assemblea costituente e, quindi, dalle prime Camere repubblicane. Né, invero, poteva essere diversamente, in quella che correttamente è stata definita la "Repubblica dei partiti": in uno Stato repubblicano che ha rinvenuto cioè le proprie basi di legittimazione appunto sul ruolo giocato dai partiti antifascisti nel periodo che va dal 1943 al 1945.

I nuovi regolamenti del 1971, per un verso, hanno codificato il peso che i gruppi parlamentari di fatto erano andati acquistando nella prassi repubblicana e, per altro verso, come si è accennato, hanno posto le precondizioni per un pieno coinvolgimento anche nel circuito fiduciario del principale partito della sinistra.

I poteri dei gruppi parlamentari, in rapporto a quelli spettanti ai singoli membri delle Camere, sono stati poi ulteriormente accentuati nel corso degli anni '80 e '90: ci si è affidati alla loro capacità ordinante, e alla loro auto-disciplina interna, per ridurre drasticamente la durata dei dibattiti parlamentari, mediante lo strumento del contingentamento dei tempi; per valorizzare il sindacato ispettivo, attraverso il *question time*, in aula e nelle commissioni parlamentari, e le interpellanze di gruppo; per rompere, alla Camera, il tradizionale diritto al voto di tutti gli emendamenti presentati, mediante le cosiddette "segnalazioni" degli emendamenti.

E, soprattutto, si è progressivamente incrementato il peso della Conferenza dei capigruppo: luogo, questo, a lungo rimasto sede soprattutto di confronto e, più raramente, di scontro informale tra gli esponenti dei vari gruppi; trasformatosi, però, negli ultimi due decenni – grazie all'effettiva funzionalità degli strumenti di programmazione dei lavori – in vera e propria sede decisionale, nella quale i gruppi, con l'attiva e spesso decisiva mediazione del presidente di assemblea, determinano in modo dettagliato e vincolante l'agenda dei lavori parlamentari.

3. Frequentemente si lamenta la mancata sostituzione della dimensione dei gruppi parlamentari con quella delle coalizioni, che – come emerge anche da molti tra i contributi qui pubblicati – dovrebbero costituire l'articolazione prevalente di Camere che operino in un sistema politico bipolare. Tuttavia, a motivare il mancato cambiamento della dimensione organizzativa di base può valere, almeno in parte, l'obiezione secondo cui il diritto parlamentare, così come, più in generale, il diritto costituzionale non possono sovrapporsi o sostituirsi alle dinamiche proprie dei partiti e del sistema politico: essi devono perciò inevitabilmente fare i conti con le notevoli e reiterate difficoltà che in Italia hanno incontrato e incontrano tuttora i processi di aggregazione tra partiti e proposte volte a delineare una semplificazione del quadro politico.

L'obiezione, peraltro, come si accennava, vale solo parzialmente, posto che i meccanismi istituzionali possono favorire o sfavorire, in misura rilevante e spesso decisiva, l'evoluzione del sistema politico. Il punto, in questa ottica, è che il diritto parlamentare sembra aver fin qui giocato, per più versi, essenzialmente come fattore di incoraggiamento dell'ulteriore frammentazione del quadro politico che si è prodotta dal 1993 in poi. Significativi appaiono, in effetti, gli incentivi alla formazione di più gruppi parlamentari presenti nei regolamenti parlamentari.

Basti pensare alla circostanza per cui, dal 1971 ad oggi, sono rimaste immutate le regole che prescrivono i requisiti minimi per la formazione dei gruppi parlamentari, ordinari e “autorizzati”, e quelle che ne disciplinano la rappresentanza nelle commissioni permanenti.

Anzi, volendo, si potrebbe risalire ancora più indietro nel tempo, ricordando che le soglie minime per la costituzione di un gruppo, fissate per i gruppi ordinari nella misura di 20 deputati o di 10 senatori, indipendentemente da ogni legame con il simbolo elettorale e dal riconoscimento di una comune appartenenza politico-ideologica, sono rimaste immutate a partire dal 1920 alla Camera e dal 1948 al Senato: e sono perciò sensibilmente diminuite in termini percentuali, di fronte ad assemblee cresciute nel tempo quanto al numero dei loro componenti.

Quanto poi ai gruppi “autorizzati”, in deroga cioè alla sussistenza della soglia minima di parlamentari, l'apparente paradosso di una disciplina tuttora riferita, sia alla Camera che al Senato, a requisiti presenti nella legge elettorale proporzionale abrogata nel 1993, ha trovato una sua giustificazione *a posteriori*, all'inizio della XV legislatura, allorché alla Camera – dopo tre legislature in cui tale disciplina era stata applicata complessivamente in un unico caso – ad essa si è fatto ricorso per autorizzare la costituzione di ben cinque nuovi gruppi parlamentari, tutti aventi una consistenza numerica decisamente inferiore alla soglia di 20 deputati.

Infine, la regola, vigente tuttora al Senato, che consente ai gruppi più piccoli (ossia «composti da un numero di senatori inferiore a quello delle Commissioni», e quindi con un numero di membri pari o inferiore a 12, non considerandosi allo scopo la 14^a Commissione Politiche dell'Unione europea) di designare uno stesso senatore, anziché in una sola, in tre Commissioni, rappresenta un evidente incentivo a costituire un numero più elevato di gruppi: sia, evidentemente, nella logica del singolo gruppo, che così è sovrarappresentato nel sistema delle commissioni; sia, soprattutto, nella logica della coalizione, dal momento che l'applicazione di tale regola consente di garantire più favorevoli rapporti di forza in Commissione, in una deplorabile rincorsa tra maggioranza e opposizione, particolarmente serrata quando i margini di cui può disporre la maggioranza appaiono estremamente esigui.

In questa chiave, la previsione della figura delle “componenti politiche” all'interno del gruppo misto, formalizzata alla Camera nell'ambito della revisione del 1997 (mentre nel regolamento del Senato essa si affaccia solo nella disciplina delle interpellanze di gruppo), può sì essere letta come un ulteriore cedimento alla frammentazione: ma va considerata, al tempo stesso, come modalità praticooperativa attraverso cui consentire la gestione di un gruppo misto composto – anche a seguito dei frequenti passaggi da un gruppo all'altro, in genere tramite un passaggio al gruppo misto – da un centinaio di deputati, distinguendoli anzitutto in base alla loro collocazione in componenti politiche appartenenti alla maggioranza o all'opposizione.

4. Certo, da quanto si è detto e, soprattutto, dai contenuti del volume emerge che si è ancora assai lontani dal delineare un funzionamento delle Camere pienamente coerente con una logica maggioritaria, con l'emersione perciò di uno statuto dell'opposizione e, correlativamente, dei poteri spettanti al Governo e alla sua maggioranza. Statuto che – sia detto per inciso – sembrerebbe richiedere, per potersi effettivamente configurare come tale, la possibilità per l'opposizione di far valere la violazione delle regole per essa previste davanti a un soggetto esterno all'ordinamento parlamentare (emblematica è, in tal senso, la mancata applicazione del *Premier question time* nella XIV legislatura, rispetto alla quale lo stesso presidente della Camera ha dichiarato la propria impotenza).

La sensazione è che la mancata riscrittura dei regolamenti parlamentari nelle ultime legislature, in coerenza con la logica maggioritaria, sia dovuta in parte al fatto che tale logica non possa dirsi definitivamente acquisita nel sistema politico, ove tuttora convive con forti spinte in senso proporzionalistico e consociativo; e, in altra parte, alla persistenza di un clima di reciproca sfiducia tra le forze politiche.

In particolare, le forze di opposizione sono apparse timorose che mediante tale riscrittura, seppure ispirata alle più nobili ragioni istituzionali, le forze di maggioranza finissero per agevolare oltremodo il percorso delle loro proposte, comprimendo ulteriormente i residui spazi a disposizione delle forze di opposizione (e altresì quelli del Parlamento nei confronti del Governo); reciprocamente, le stesse forze di maggioranza trovano certamente non svantaggiosa la situazione attuale, in cui possono tuttora fare leva su istituti “estremi” (si pensi alla questione di fiducia su maxi emendamenti o ai decreti-legge “omnibus”), affermatasi in ben altri contesti, quando cioè il Governo era pressoché completamente in balia degli orientamenti dei gruppi di maggioranza, e quando il sistema proporzionale garantiva comunque ampi spazi a tutte le minoranze presenti in Parlamento.

La spia di questa reciproca sfiducia si coglie altresì nella volontà – reiteratamente dichiarata, anche nei dibattiti più recenti – di introdurre modifiche regolamentari ad efficacia differita, da applicarsi cioè “a partire dalla legislatura successiva”. Se è chiaro che in tal modo ci si intende avvalere del rawlsiano “velo di ignoranza” circa i futuri equilibri politici e parlamentari, va però evidenziato che questo modo di procedere comporta l’implicito ma completo abbandono di una caratteristica tradizionale dei regolamenti parlamentari, che è quella di consistere in regole che, in qualche misura, deputati e senatori si danno autonomamente, autolimitando così le modalità di svolgimento delle loro funzioni e di articolazione dell’attività parlamentare.

Certamente, è stata da tempo superata la regola tradizionale secondo cui il regolamento “interno” di ciascuna Camera doveva essere riadottato integralmente – ancorché implicitamente – all’inizio di ogni sessione; e da allora, nel corso del XX secolo, i regolamenti parlamentari hanno fatto passi da gigante nella direzione della stabilità e della rilevanza per i soggetti esterni, tanto che è ormai pressoché pacifico il riconoscimento ad essi della qualifica di fonti dell’ordinamento giuridico generale. Tuttavia, non ci si può nascondere dietro questa pur importante evoluzione per negare che, in una certa misura, i regolamenti delle Camere conservino ancor oggi altresì una qualche valenza di atti di autonormazione: valenza che emerge chiaramente, ad esempio, nell’esistenza della cosiddetta “consuetudine *nemine contradicente*”, per effetto della quale tutte le norme regolamentari, salvo quelle che ribadiscono principi costituzionali, possono essere derogate ove sia riscontrabile un consenso unanime, ancorché tacito, sulla loro deroga.

D’altronde, anche sul piano pratico gli effetti di riforme regolamentari introdotte “a partire dalla legislatura successiva” rischiano di rivelarsi tutt’altro che certi. Si pensi a quanto è accaduto per la riforma dell’art. 5 del regolamento del Senato, relativa alla composizione del Consiglio di Presidenza, che era stata approvata nei primi mesi della XIV legislatura e che, a decorrere appunto dall’inizio della legislatura successiva, avrebbe comportato la formazione di un Consiglio di Presidenza composto da un numero fisso di senatori, indipendente cioè dal numero dei gruppi costituiti in quel ramo del Parlamento: essa è stata infatti prontamente rivista, con una brusca marcia indietro, nei primi mesi della XV legislatura, in modo tale da ripristinare il tradizionale – e invero sempre attuale, alla luce delle fondamentali funzioni attribuite al Consiglio di Presidenza quanto all’auto-governo, appunto, della “casa” parlamentare – criterio della necessaria rappresentatività, all’interno di tale organo, di tutti i gruppi parlamentari (anche ove costituitisi in corso di legislatura).

5. La presenza, nel volume che qui si introduce, di contributi tanto di studiosi affermati o in formazione del diritto costituzionale e parlamentare quanto di funzionari di Camera e Senato sta a dimostrare come la riflessione su questi temi rappresenti un interesse comune della dottrina e delle istituzioni parlamentari.

Queste ultime hanno sicuramente, al loro interno, la forza e le capacità per percorrere, nel confronto reciproco anzitutto tra i due rami del Parlamento – troppo spesso sordi alle ragioni dell’altro – e nel dialogo con il mondo esterno, un processo di cambiamento che senz’altro non è

facile, ma che a chi scrive appare assolutamente decisivo per il buon funzionamento del nostro sistema democratico. Per parte sua la dottrina, osservando da vicino e con la dovuta attenzione – evitando le strumentalizzazioni sempre in agguato – le vicende che in Parlamento, pubblicamente e quotidianamente, si verificano, può assicurare che le tante e contraddittorie spinte presenti in tale processo di cambiamento siano comprese appieno e si svolgano, per quanto possibile, in coerenza con le regole poste dal diritto costituzionale e dal diritto parlamentare.