

Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999

ALESSANDRO PALANZA

Le relazioni che oggi si sono succedute hanno coperto tutto l'arco della storia parlamentare italiana e hanno dimostrato quanto essa sia densa, ricca e creativa, anche se non priva di contraddizioni e di chiaroscuri.

Il bilancio che ne risulta è confortante. La ricognizione storica ci aiuta a mettere definitivamente da parte l'idea di un parlamentarismo italiano non adeguato e ancora arretrato rispetto ai modelli dei maggiori paesi europei. Per completare il lavoro servirebbe un altro convegno di tipo storico-comparato. Un confronto con la storia parallela di altri parlamenti europei metterebbe in luce la forza del caso italiano, che si collega al ruolo unificante svolto dal parlamento più che da ogni altra istituzione, e potrebbe anche chiarire come il parlamento svolga in ciascun paese ruoli diversi, non solo a causa della forma di governo, ma anche a causa del contesto politico e dei modi in cui si articola la rappresentanza della comunità nazionale.

Il titolo di questo convegno pone implicitamente una domanda – "svolta o conti-

nuità?" – che già riflette, quale che sia la risposta, la consapevolezza di una realtà in continua crescita e cambiamento.

La mia relazione è l'ultima della giornata e posso approfittarne per guardare indietro, cominciando a dare una risposta alla domanda posta nel titolo. La mia risposta – senza negare le svolte – propende per la continuità. Nella successione delle relazioni di oggi si sono individuate molte svolte, ma anche moltissima continuità. Per questo non mi convince l'interpretazione – emersa in molti interventi – che valorizza maggiormente le svolte, associandole alle trasformazioni della forma di governo.

Ad esempio, mi pare significativo che le modifiche regolamentari del 1997 – che cadono nel momento in cui cominciano a manifestarsi coerentemente sulla forma di governo gli effetti della riforma elettorale del 1993 – presentino i maggiori caratteri di continuità con le linee delle precedenti riforme.

Ad dimostrazione di ciò, è utile il confronto tra le due Camere: le modifiche del 1997

presso la Camera sono, per la parte più rilevante, un adeguamento alle riforme già operate dal Senato negli anni '80, in chiave di continuità e di progressiva razionalizzazione dei regolamenti del 1971, fin dai quali il Senato partiva già avvantaggiato, come ha messo giustamente in rilievo Damiano Nocilla. Tanto è vero che il Senato nel 1997 non sente affatto il bisogno di aggiornare le soluzioni già acquisite e resta all'interno degli schemi tracciati negli anni ottanta, mentre le modifiche del 1999 – che avvengono parallelamente nelle due Camere – sono consequenziali al cambiamento di alcune procedure legislative (procedura di bilancio, legge comunitaria e deleghe legislative).

Applicando la domanda "svolta o continuità?" alle riforme del '97-'99, la mia risposta è dunque tutta a favore della continuità. Le svolte ci sono, ma sono il frutto dell'accumularsi di fattori striscianti, a conclusione di un percorso cominciato molti anni prima. Le linee di continuità e di progressivo approfondimento riguardano infatti tutti i filoni di questa riforma: a) il progressivo sviluppo della programmazione/organizzazione dei lavori; b) la spinta verso la "decisione" temperata dalla differenziazione delle procedure sui temi di garanzia (organizzazione dello stesso parlamento, diritti fondamentali, leggi elettorali, etc); c) la valorizzazione dei gruppi parlamentari, temperata dalla vocazione ad offrire una forma di riconoscimento alle soggettività politiche anche minori.

Queste linee di continuità partono da lontano, fin dalla Assemblea Costituente, e attraverso i regolamenti del 1971 giungono fino alle ultime modifiche, come ho cercato di dimostrare in un saggio di alcuni anni fa nel volume della Storia d'Italia Einaudi dedicato al parlamento.

Rispetto agli altri paesi le procedure parlamentari in Italia si distinguono per una particolare forza espansiva, che va ben oltre la regolazione dell'attività interna del Parlamento. Questo fenomeno ha origine nelle disposizioni costituzionali che rinviava ai regolamenti parlamentari la regolazione e distinzione delle diverse procedure legislative e si manifesta attraverso la combinazione di norme dei regolamenti parlamentari con le norme legislative delle leggi "sulle leggi", come la legge n. 468 sulle procedure di bilancio o la "legge La Pergola" in tema di legge comunitaria, ovvero il nuovo tipo di grandi deleghe che fissano solo obiettivi e procedure.

Le procedure parlamentari in Italia, da un certo punto in avanti, escono dalla vita interna delle Camere, non regolano soltanto il rapporto con il governo in parlamento (come fanno tutti i regolamenti parlamentari), ma condizionano anche il modo di essere del governo fuori del parlamento e i rapporti con altre istituzioni.

Ad esempio, nella procedura di bilancio è il regolamento parlamentare a decidere la quota di potere che ciascuna istituzione esercita e i requisiti di validità della iniziativa legislativa, nonostante che si tratti di iniziativa legislativa esclusiva. L'intreccio fra procedure legislative e procedure parlamentari diviene con il tempo la maggiore valvola di flessibilità del sistema politico-costituzionale, che ne consente il costante adattamento al variare del contesto complessivo, con riferimento sia al mutare delle politiche pubbliche sia agli equilibri del sistema politico. Sono infatti piuttosto le variazioni del processo legislativo a contrassegnare le diverse fasi evolutive della procedura parlamentare, mentre le variazioni della legge elettorale segnano il mutamen-

to dei soggetti politici che agiscono in parlamento e non corrispondono necessariamente con le precedenti (per esempio, negli anni novanta il cambiamento delle modalità del processo legislativo nel 1992 precede la riforma elettorale ed il passaggio al sistema maggioritario nel 1993-1994).

Negli altri paesi europei non si riscontra questo ruolo così ampio e dinamico della procedura parlamentare. Anche in altri paesi, ovviamente, il parlamento è l'istituzione più rappresentativa ed è quella che registra le variazioni del sistema politico; ma rispetto ai governi è anche l'istituzione più stabile, molto più stabile quanto alla struttura e alle procedure. È invece l'assetto degli esecutivi ad esprimere le trasformazioni del sistema economico sociale, mentre al confronto le procedure parlamentari mutano molto meno. Per contro in Italia, fin dall'inizio, il parlamento è l'istituzione più flessibile, più sensibile ai minimi mutamenti del sistema politico e sociale. Il parlamento è il luogo dove tutti i cambiamenti si manifestano, ma è anche il luogo dove si manifesta la continuità del sistema: il parlamento è il principale "termometro", che misura la temperatura di ogni situazione e che deve per primo adeguarsi ai risultati della misurazione.

Alla radice di questa particolare fenomenologia parlamentare, vi è un fattore ancora più profondo. In tanto un parlamento può essere un "termometro", in quanto è istituzione autonoma, che si autodetermina e che si determina costantemente in base agli equilibri del sistema politico che essa stessa esprime. Il parlamento è il luogo in cui le forze politiche definiscono le loro reciproche relazioni secondo equilibri sempre variabili da una legislatura all'altra e in base a quei principi di ampia intesa

nell'autogoverno della istituzione parlamentare, che costituisce una forma di vero "statuto dell'opposizione" (attraverso la convenzione che prevede ampio consenso nella conduzione dell'ufficio di presidenza e quanto alle modifiche dei regolamenti parlamentari), la cui importanza viene spesso sottovalutata nella dinamica costituzionale italiana. Da qui il rilievo che nel parlamento italiano assume la configurazione dei gruppi parlamentari e delle loro relazioni nella gestione della istituzione parlamentare.

Questa relazione così forte e qualificata tra modo di essere dei partiti e organizzazione parlamentare ha la sua origine nell'Assemblea costituente. La relazione di Francesco Bertolini, questa mattina, ha dimostrato come l'organizzazione dei gruppi sia il tema centrale per spiegare il funzionamento dell'Assemblea costituente. Da quel modo di essere dell'Assemblea costituente nasce l'ordinamento della Repubblica. Il nuovo ordinamento nasce dal parlamento, così come il precedente era nato dalla monarchia. La Costituzione è scritta in parlamento secondo un metodo fortemente parlamentare, fatto di emendamenti, votazioni aperte e schieramenti variabili, conflitti e soprattutto vaste intese. Anche la differenziazione dei piani dell'azione politica e delle relative procedure — tra i temi rientranti nell'azione del governo e della maggioranza, da un lato, e i temi che invece richiedono maggiori garanzie o più ampie intese, dall'altro — si manifesta in modo macroscopico nell'Assemblea costituente, dove la Costituzione nasce da un modo di procedere del tutto diverso da quello che si determina nel rapporto con il governo all'indomani della grande rottura del maggio 1947.

Le tre grandi linee di continuità che ho prima ricordato (organizzazione dei procedimenti, valorizzazione dei gruppi e distinzione delle procedure tra temi di governo e temi di garanzia) sono dati profondamente radicati nell'esperienza dell'Assemblea costituente, anche se poi restano quasi sospese fino alla loro ripresa in grande stile con la elaborazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971. La organizzazione dei procedimenti progressivamente più forte, l'approfondimento del modo di essere dei partiti e dei gruppi in parlamento e la distinzione dei piani dell'azione parlamentare tra politica e garanzia, costituiscono il triplice nocciolo duro intorno a cui cresce l'identità del parlamento repubblicano.

Questo forma di parlamento sopravvive attraversando il deserto delle prime legislature repubblicane, quando la Costituzione resta bloccata o almeno fortemente rallentata in tutto il processo di attuazione.

Sono anni di durissima contrapposizione. Il parlamento è il luogo della contrapposizione, ma anche della condivisione di valori costituzionali e parlamentari, di capacità di dialogo e convivenza, nell'ambito di un'istituzione che resta la "casa" di tutti, dalla destra alla sinistra.

I regolamenti del 1971 – mi sembra che su questo stamattina siamo stati tutti d'accordo – nascono dallo "scongelo" della Costituzione e dalla riapertura in grande stile di un piano di azione costituzionale e sub-costituzionale caratterizzato dalla intesa tra i partiti. Anche allora si riparte dal potenziamento del sistema dei gruppi e della presidenza come fattore unificante del sistema parlamentare.

Da questo punto di vista, i maggiori limiti della riforma del 1971 sono la incompiutezza delle procedure e dei principi che essa

stessa pone, che dovranno completarsi nei decenni successivi. Ad esempio, come diceva poco fa Damiano Nocilla, è vero che il regolamento della Camera – al contrario del regolamento del Senato – imposta, ma non riesce a portare ad un livello di funzionalità, la programmazione dei lavori, in quanto non attribuisce al presidente un potere di chiusura. Ma la procedura di programmazione dei lavori, definita nel regolamento del 1971, resta la base virtuale e concettuale che è ancora oggi valida e sulla quale si innescano i successivi progressi della programmazione dei lavori. Il maggiore di essi arriva nel 1983, con la sessione di bilancio, che apre la via ad una forma di organizzazione integrale del procedimento.

Anche la riforma della sessione di bilancio del 1983 – come i regolamenti del 1971 – si rivela una riforma incompleta, che avrà bisogno di un ciclo di successive "messe a punto" per arrivare a funzionare. La sessione di bilancio va avanti, attraverso le riforme regolamentari del 1983 e del 1989, e giunge a regime solo nel 1992, con le circolari interpretative del presidente Napolitano, almeno per quanto riguarda la Camera. In quel momento, sulle procedure di bilancio si innestano grandi leggi di delega legislativa nella forma di "collegati" alla legge finanziaria. Parallelamente si sviluppa la legge comunitaria, che è una grande "nave porta-deleghe". Nel marasma politico che si apre nel 1992 funzionano solo le procedure di bilancio e – a loro modo – i decreti-legge, mentre si avvicinano i decreti delegati, i decreti correttivi e quelli rinnovati, generati dalla grande "delega Amato" e dalle altre grandi leggi di delega che la seguono.

Nel 1996 la reiterazione dei decreti-legge raggiunge il parossismo, le deleghe

hanno preso il volo, la procedura di bilancio fa il pieno di tutti i provvedimenti aventi rilevanza politica. Il procedimento legislativo ordinario è completamente paralizzato. Nel frattempo si esaurisce quasi completamente la produzione delle commissioni in sede legislativa, se non per casi minimi e marginali. Esistono soltanto le procedure speciali e gli atti dovuti e tra questi i decreti legge reiterati che – almeno alla Camera – non hanno alcuna regola, con conseguente stato di caos nel procedimento legislativo.

Questa situazione di marasma è il vero grande motore della riforma del regolamento della Camera del 1997.

Il lavoro della giunta per il regolamento si avvia contemporaneamente all'elaborazione della legge costituzionale per la istituzione della Commissione bicamerale per una integrale riforma della seconda parte della Costituzione. Il tema di una riforma organica dei regolamenti si pone solo al secondo ed eventuale punto dell'ordine del giorno: occorre infatti attendere la configurazione del parlamento nel nuovo ordinamento costituzionale.

Pertanto la riforma del 1997 viene gradualmente costruita, non come un riforma organica, ma come la somma di una serie di interventi diretti ad affrontare singoli problemi urgenti, indifferibili ed insopportabili di funzionamento. Si vuole risolvere subito lo stato di grave *handicap* della Camera rispetto al Senato, che certamente dal 1988, ma anche da prima, ha procedure e garanzie di funzionamento molto superiori. Questo squilibrio fra le due Camere – troppo a lungo tollerato – è la ragione che spinge ad una riforma immediata, anche se dichiaratamente provvisoria e ne spiega anche la principale direzione di marcia.

A questo fattore se ne aggiungono altri. La sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, che pone fine alla reiterazione dei decreti-legge, chiaramente segna un altro punto di svolta, che impone un cambiamento nel senso di uscire dalla paralisi del procedimento ordinario, dovuta esclusivamente al regolamento della Camera.

Un altro tema bollente si apre sul fronte – sempre sensibilissimo – della configurazione dei gruppi parlamentari a seguito della decisione di non autorizzare la costituzione in deroga di gruppi parlamentari inferiori a venti deputati nel quadro del nuovo sistema elettorale.

Nell'assestamento successivo all'applicazione della legge elettorale maggioritaria si sviluppa un processo di progressivo consolidamento dei soggetti politici all'interno delle due coalizioni. Si aprono processi di trasmigrazione, mentre partiti e gruppi parlamentari presentano una minore solidità e consistenza, in quanto tendono a divenire formazioni interne e variabili, rispetto ai veri soggetti portanti sul piano elettorale che sono le coalizioni. In questa situazione, il gruppo misto si gonfia a dismisura e giunge ad una situazione esplosiva con oltre 100 componenti, fino a richiedere una risposta necessaria e urgente, indifferibile quanto quella che riguarda il procedimento legislativo.

Dunque, due stati di necessità si cumulano e aprono i due filoni principali della riforma del 1997: quella relativa al procedimento legislativo e quella relativa alla disciplina dei gruppi parlamentari.

Questo doppio stato di necessità è interpretato in via istituzionale dal presidente della Camera, mentre si registra una certa passività dei vertici dei maggiori gruppi parlamentari, più impegnati sul tema della

parallela riforma costituzionale. È il presidente che interpreta questa necessità, con il sostegno di alcuni componenti di buona volontà della giunta del regolamento, che non sempre agiscono in piena sintonia con i rispettivi gruppi parlamentari (Armaroli per AN, Calderisi per Forza Italia, Guerra per i DS, Lembo per la Lega, Mattarella per i popolari, etc.).

I deputati raccolti nella giunta svolgono una ricognizione del testo regolamentare per individuare i punti che richiedono interventi di manutenzione urgente. Ciò conduce a censire tutte le situazioni che non potevano attendere e che dovevano essere risolte per garantire quella minima funzionalità dell'istituzione, che era nell'interesse di tutte le parti.

Questa impostazione minimale e di costante dialogo tra tutte le parti assume una forza propria che si rivela alla fine inarrestabile, nonostante i dubbi e le resistenze che fino all'ultimo mantengono i responsabili dei maggiori gruppi parlamentari.

La esigenza di mantenere un equilibrio tra le ragioni (e le opposte richieste di riforma) dei due poli fa entrare in modo indiretto nella riforma concetti legati al cambiamento della forma di governo in senso maggioritario. In modo non molto diverso rispetto a quanto era successo nel 1971, si deve garantire un bilanciamento degli interessi e la reciproca garanzia tra maggioranza e opposizione.

Per questa via si manifesta una chiara tendenza a stabilire una distinzione di ruoli tra maggioranza e opposizione molto più netta e forte rispetto al passato. Affiora in diverse procedure il nuovo concetto di una opposizione stabile e organizzata quanto la maggioranza, ma, mentre affiora, viene messo in crisi da elementi che non si con-

siderano parte delle due coalizioni (come nel caso della Lega e di Rifondazione comunista). Perciò gli accenni di riconoscimento al sistema delle coalizioni devono necessariamente unirsi al riconoscimento della loro composizione plurima e, almeno in parte, frammentata.

Tutto ciò si risolve in una conferma della linea di continuità diretta alla valorizzazione dei gruppi parlamentari e della loro disciplina come *core business* del parlamento italiano. Si giunge ad una differenziazione tra i gruppi *optimo iure*, con il requisito minimo della consistenza di venti deputati, che partecipano pienamente al governo della Camera, e le soggettività politiche minori, che vengono riconosciute, ma solo a condizione di graduare i loro diritti in relazione alla loro effettiva consistenza. La riforma del gruppo misto non solo rispecchia la realtà quantitativa, ma anche, nel riflettere il peso delle diverse formazioni politiche, introduce una nuova concezione che segna un progresso qualitativo e concettuale, creando per la prima volta nella storia italiana una precisa graduatoria di poteri e posizioni.

Nella XV legislatura, con il cambiamento del sistema elettorale ed il ritorno al riconoscimento dei gruppi parlamentari minori di venti deputati, tutta questa logica è venuta meno. Il riconoscimento indifferenziato di gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro consistenza, è in completo contrasto con la logica delle norme regolamentari sulle componenti del gruppo misto e dunque in futuro una delle due logiche dovrà definitivamente recedere.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, il modello che spiega tutte le scelte della riforma del 1997 è la sessione di bilancio. Non vi sono invenzioni o improv-

visazioni: le risposte vengono dalla esperienza della Camera stessa, così come è stata elaborata e rielaborata negli anni. Perfino l'istituto più originale, il comitato per la legislazione, rappresenta la proiezione di un certo modo di operare delle commissioni bilancio che, in tema di regole contabili, operano con metodi di intesa tanto ampia quanto è forte la contrapposizione sul merito delle politiche di bilancio.

In armonia con il modello della sessione, si va verso la organizzazione integrale del procedimento. Il procedimento si articola in fasi nettamente differenziate. Si distingue chiaramente il compito della fase in commissione, caratterizzata dalla istruttoria legislativa, dalla fase in assemblea, caratterizzata dal contingentamento dei tempi e dalla tendenza a limitare il numero degli emendamenti da votare. Inoltre si distinguono profili di coerenza e di corretto metodo legislativo, che vengono affidati al presidente e ad organi ausiliari del presidente, come il comitato per la legislazione e, per certi aspetti, la commissione bilancio e la commissione affari costituzionali. Si conferma la tendenza a distinguere il piano delle regole e dei metodi della legislazione — che comporta convergenza tra le parti e soluzioni di tipo istituzionale — dal piano del merito delle politiche, ove vi è contrapposizione e vi è tutela del diritto a decidere del governo e della maggioranza in un quadro di garanzie per le opposizioni.

Tutto ciò che non è merito viene riportato, direttamente o indirettamente, al presidente della Camera. Vi è dunque una ulteriore, significativa espansione dei poteri del presidente. Anche questa espansione è in linea di piena continuità con le tendenze precedenti, nel solco della grande espansione progressivamente determinatasi a

partire dalla fine degli anni '70 e proseguita continuativamente negli anni '80 e '90, man mano che il presidente diviene il regolatore delle grandi procedure legislative speciali (bilancio, comunitaria, deleghe, decreti legge), che, a loro volta, costituiscono i grandi strumenti di intermediazione del potere fra parlamento e governo.

Anche la posizione del governo in parlamento viene sensibilmente rafforzata, in linea con tendenze progressivamente delineatesi dall'inizio degli anni '80. La espansione delle procedure parlamentari di cui parliamo non ha niente a che fare con l'assemblearismo: non avviene ai danni del governo, ma a suo vantaggio. Lo sviluppo delle procedure di bilancio su iniziativa parlamentare diviene la via che consente il trasferimento della guida del procedimento legislativo dal parlamento al governo. Ed è assai significativo che questa "svolta" decolli nel 1992, prima del cambiamento elettorale. Lo spostamento di potere avviene all'interno del parlamento, grazie all'alleanza ed alla cooperazione delle due istituzioni sul piano del metodo e della determinazione delle regole, che resta riservata all'ambito del dialogo parlamentare e non ad iniziative unilaterali del governo con la sua maggioranza.

Il presidente della Camera è il fattore trainante e decisivo della riforma del 1997-1999. Ciò non implica alcun personalismo. La personalità del presidente Violante è una personalità forte, ma non avrebbe potuto imporsi se non avesse interpretato il bisogno profondo dell'istituzione come insieme unitario e non fosse riuscito a guidare gli organi collegiali di presidenza in uno spirito di grande intesa.

Nella storia delle riforme dei regolamenti parlamentari, che abbiamo ripercor-

so oggi, vi è dunque un processo di ammodernamento, che procede sulla base di una esperienza di parlamentarismo così intensa da non avere eguali in Europa. Infatti non conosce modelli stranieri, tranne nel caso del *question time*, citato prima da Vincenzo Lippolis.

La continuazione di questa esperienza richiede anche per il futuro un parlamento capace di essere uno specchio autentico della politica nazionale e di assicurare una dialettica reale. Sulla capacità di "decidere" a seguito di una reale dialettica – non sulla velocità – si misura la vera efficienza del parlamento. Quando non c'è una dialettica reale, il parlamento muore e, se il parlamento diventa un corpo sclerotizzato, anche i partiti diventano entità bloccate e chiuse.

Lasciar cadere il parlamento, indebolirlo, in un paese come l'Italia, significherebbe aprire il varco a poteri che operano in sedi meno chiare, meno evidenti e meno aperte. Anche in parlamento operano i gruppi di pressione, ma dentro il parlamento tutto si vede e tutto si può giudicare. Quando il parlamento rallenta la sua attività, prevalgono invece altre strade e sappiamo come in Italia i centri di potere sappiano percorrerle.

In un momento in cui il parlamento viene così fortemente criticato, vale la pena di ricordare quanto sia necessario che nelle future riforme costituzionali e parlamentari sia tutelata la sua funzione fondamentale ed essenziale di esprimere una autentica vita democratica.