

# Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari

LEOPOLDO ELIA

Mi associo a Manzella nel plauso rivolto alla Presidenza del Senato ed ai funzionari di Commissione e di Aula per aver condotto la discussione della legge finanziaria senza rendere necessario il ricorso alla votazione di fiducia. Riservo tuttavia un giudizio finale, perché aspetto di vedere se anche nel prosieguo della discussione si riuscirà e in che misura ad evitare le storture che sono state a suo tempo censurate sia dal Presidente Ciampi e dal Presidente Napolitano, sia in sede di giustizia costituzionale, perché si teme che l'articolo 72 della Costituzione possa risultare sostanzialmente violato. Prendo atto che il tratto di strada compiuto è comunque significativo.

Venendo per un attimo alle conclusioni, voglio notare l'importanza della fonte "regolamento parlamentare", che viene invocata oggi quasi per un compito di supplenza rispetto a quello che in altri Paesi si è fatto con una legge apposita. Oggi, in pratica, si giunge ad invocare una normativa di regolamento parlamentare che attribuisca ai partiti una figura prevista sostanzialmen-

te in Germania con una legge sulla disciplina dei partiti. Si chiede ora al regolamento di ciascuna Camera, valorizzando la "riserva di regolamento", di garantire la identità tra partito elettorale (o formazione politica elettorale) e formazione politica di gruppo nella Camera e nel Senato, in modo che non ci sia possibilità di sdoppiamento o di ulteriore frammentazione.

Questo sdoppiamento successivo, tra l'altro, può agevolare l'aggiramento di una clausola di sbarramento (quorum nazionale minimo per l'attribuzione dei seggi nei sistemi elettorali di tipo tedesco), che in Germania è mantenuta salda dalla norma legislativa in base alla quale, coerentemente, si richiede l'identità della figura partito tra la sede elettorale e quella parlamentare, e che da noi non sarebbe assicurata nemmeno dall'esito del referendum pendente. Infatti la coerenza del quesito referendario avrebbe dovuto portare alla fine della coalizione ma anche alla preclusione del "listone" pluripartitico: il quesito, come è oggi, è a mio avviso, sostanzialmente contradditt-

torio, perché, nel momento in cui si ammette un listone che può assommare in sé vari partiti, non si può allo stesso tempo escludere, senza autentico arbitrio, la coalizione di più partiti. La legge tedesca, al contrario, è coerente perché tra soggetto elettorale e soggetto parlamentare non ci può essere questa differenza; del resto se un partito non si presenta a due elezioni politiche consecutive, è cancellato dall'albo dei partiti e perde anche il finanziamento pubblico.

Il compito, direi, di supplenza, a fronte di esperienze straniere, a cui sarebbe chiamato da noi il regolamento parlamentare, incide quindi sulla forma di governo e sul funzionamento corretto di congegni anti-frammentazione. Certo, si deve tenere conto di una circostanza: finora si è riusciti a mantenere in entrambe le Camere, la disciplina di gruppo nelle votazioni rilevanti per la maggioranza; quindi i singoli partiti, anche se vogliosi per il futuro di presentarsi da soli con una vocazione maggioritaria, nel frattempo, a tutela del Governo, ma anche per salvare le *chances* della legislatura, hanno assicurato la disciplina di voto; ed è un fatto che deve essere rilevato, perché le tentazioni di "rompere" sono state molteplici, ma finora sono state respinte.

La chiamata in causa dei regolamenti parlamentari ai fini di antiframmentazione è molto impegnativa, in quanto affida per il futuro alla consapevolezza di ciascuna Camera un compito che è stato negletto dal legislatore: per troppi decenni non si è attuato l'articolo 49 della Costituzione, non si è varata una disciplina dei procedimenti di selezione per le candidature nelle formazioni partitiche e si cerca oggi, assai tardivamente, di rimediare in qualche modo a una così colpevole omissione.

Per il resto, ricordo che nel libro di Astrid *Per far funzionare il Parlamento*, curato da Andrea Manzella e Franco Bassanini (Il mulino, Bologna, 2007), si elencano addirittura 44 proposte di modifiche di norme parlamentari per far funzionare meglio il Parlamento. Un punto molto importante in questa proposta di miglior funzionalità del Parlamento è dato dalla possibilità di realizzare un'adeguata istruttoria legislativa, che Andrea Manzella, in un recente articolo (*la Repubblica*, 28 novembre u.s.) ha definito allo stato degli atti di "dimensioni interstiziali". Io spero che sia valorizzata, perché i servizi delle Camere offrono ai parlamentari un materiale importante su cui prendere posizione; ed è un peccato che una istruttoria troppo affrettata o pressoché inesistente, perché soffocata dalla calendarizzazione dei lavori in Aula, impedisca di utilizzare a fondo dossier, che servono sia alla maggioranza che all'opposizione. Si tratta di trovare una giusta misura, nel senso che non è detto che debbano utilizzarsi necessariamente i due mesi prescritti dal regolamento della Camera: può essere sufficiente anche un tempo notevolmente minore, perché non c'è bisogno che gli stessi argomenti vengano ripetuti più volte da parlamentari diversi dello stesso schieramento, facendo sorgere il sospetto dell'ostruzionismo; essenziale è che i motivi a favore e contro siano sufficientemente argomentati e approfonditi in sede di Commissione, rivalutando questo lavoro che è fondamentale per preparare una buona discussione di Aula.

Per il resto, vedo una potenzialità bifronte a proposito di regolamenti parlamentari. Per certi aspetti essi diverrebbero soggetti ad una ricaduta derivante da

altre riforme: se, per esempio, si attribuisse alla Corte costituzionale l'ultima parola in tema di verifica dei poteri – evidentemente ci vuole una legge costituzionale – questa riforma avrebbe immediatamente un riflesso sulle norme attuali del regolamento parlamentare.

Ma ci sono altri casi, come quello che citavo prima circa la conservazione della identità dei partiti tra fase elettorale e fase parlamentare, in cui l'intervento del regolamento è creativo, è d'iniziativa, non è un risultato di altre riforme, ma diventa promotore esso stesso di riforme. È in questo difficile equilibrio, in questa sfida che il Parlamento italiano deve intervenire – riscattando anche omissioni del passato. Mi auguro che sia possibile rivederci in una occasione non lontana per un ulteriore esame delle norme che regolano i lavori delle due Camere.