

II

IL RAPPORTO PARLAMENTO/GOVERNO
NEL NUOVO REGOLAMENTO DELLA CAMERA

CARLO CHIMENTI *

Al nuovo Regolamento della Camera (approvato nello scorso autunno ed entrato in vigore il 1° gennaio di quest'anno) è stata dedicata dai *media* scarsa attenzione. Molto minore di quella dedicata ai lavori della Bicamerale, che sono stati seguiti passo passo e sui quali pertanto l'opinione pubblica ha potuto capire qualcosa (se ha voluto). Viceversa, sulla riforma del Regolamento della Camera (R.C.) c'è stata solo qualche sporadica e scheletrica notizia sicché nessuno – all'infuori degli specialisti – ha potuto davvero rendersi conto di che si trattava. E ciò, pur essendo i contenuti di questa riforma molto più concreti della riforma della Costituzione – che chissà se e quando e come giungerà in porto – e non meno importanti di essa, nella parte in cui attengono alla definizione del rapporto Parlamento/Governo, ossia al cuore del nostro sistema e della sua “governabilità”. Tanto che qualche addetto ai lavori ha parlato in proposito di “rivoluzione silenziosa”. E del resto non è senza significato che nel progetto della Bicamerale vi sono alcuni suggerimenti di modifica del R.C. che questo, nel suo nuovo testo, recepisce.

È di questa parte del nuovo R.C. che intendo occuparmi; senza tuttavia scendere ad un esame dettagliato delle norme (che sarebbe troppo lungo), ma limitandomi – appunto – ad evidenziare complessivamente la portata “rivoluzionaria” della riforma. Dopo avere fatto una premessa: e cioè che la “filosofia” di fondo delle innovazioni introdotte dal R.C. (come ripetutamente indicata dal presidente Violante) si può riassumere così: il Parlamento, che in passato era stato organizzato soprattutto per “rappresentare”, deve ormai attrezzarsi anche per “de-

* Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Roma.

cidere”, in modo di potere, fra l’altro, mettersi all’altezza dei Parlamenti dei nostri *partners* europei (che perlomeno, a differenza del nostro, non sogliono intralciare le decisioni del Governo). Il che significa – diceva Violante – introdurre nel nostro Parlamento, e in particolare alla Camera perché il Senato già vi aveva in buona parte provveduto, quel minimo di funzionalità e di razionale impiego del tempo che devono caratterizzare l’attività parlamentare di qualsiasi paese, a prescindere dalla specifica forma di governo che vi sia adottata all’interno di una forma di Stato democratico-pluralista.

Ora, muovendo dalla ovvia constatazione che i protagonisti dialettici dell’attività parlamentare sono il Governo e l’opposizione, la desiderata funzionalità risultava essere un traguardo raggiungibile lungo due diversi percorsi. L’uno consistente nella riduzione dei compiti decisionali del Parlamento, ossia nel lasciare che altri (ed *in primis* il Governo) potesse decidere una serie di questioni in luogo del Parlamento: percorso questo che, però, passava soprattutto attraverso una modifica costituzionale delle attribuzioni parlamentari (dalla riduzione delle riserve assolute di legge, alla creazione di una riserva di Regolamento governativo, al potenziamento del decentramento regionale). L’altro consistente nella previa identificazione delle esigenze inerenti alla normale attività, nelle Camere, del Governo e dell’opposizione, e quindi nell’equilibrato bilanciamento dei rispettivi poteri procedurali. Percorso che, invece, passava essenzialmente attraverso la modifica dei Regolamenti parlamentari. I quali (ma in particolare il R.C., come già notato) avrebbero dovuto essere modificati allo scopo di assicurare, per un verso, all’opposizione la possibilità di contestare i programmi del Governo e di prospettare propri progetti alternativi, e per un altro verso al Governo di non vedersi impedito dall’opposizione il diritto di governare e quindi di ottenere la tempestiva approvazione del proprio programma. Risultato che però presupponeva l’abbandono di un principio fondamentale consolidatosi da decenni nella mentalità dei nostri operatori politici (ed emerso in particolare nei Regolamenti parlamentari del ’71) secondo il quale le opposizioni – che all’epoca erano le sinistre e l’estrema destra, ed erano entrambe escluse in via di principio del Governo – dovevano essere compensate dell’esclusione con un generalizzato potere d’interdizione che avrebbe loro consentito di negoziare in Parlamento quasi tutte le scelte della maggioranza governativa. Principio che andava sostituito con un altro, sostanzialmente opposto e derivante dalla possibilità di accedere al Governo riconosciuta ormai anche alla sinistra e all’estrema destra, secondo cui: “oggi a me, domani a te”. Vale a dire, chi vince le elezioni governa – salvo il venir meno della maggioranza, e l’eventuale ritorno alle urne – e realizza il programma con cui ha vinto le elezioni; chi le perde farà altrettanto dopo le prossime elezioni, se le vincerà. In luogo di compromessi sul merito delle singole decisioni, dunque, un accordo sul metodo del decidere.

Tenuto conto delle difficoltà inerenti ad ogni cambiamento di mentalità, nonché della maggioranza qualificata con cui ciascuna Camera deve approvare le proprie regole di funzionamento, e considerata altresì la tendenza, confermata in quasi tutte le precedenti occasioni di modifiche regolamentari, all'ulteriore allargamento di tale maggioranza (in ossequio al criterio secondo cui le regole di funzionamento appartengono a tutti i membri della Camera, sicché è bene che la loro modifica incontri un consenso pressoché unanime); tenuto conto di tutto ciò, non può sorprendere né che i lavori di rifacimento del R.C., iniziati all'indomani delle elezioni del '96, si siano conclusi soltanto alla fine del '97. Né che il bilanciamento fra opposizione e Governo da essi arrecato possa apparire, quanto alla garanzia del diritto del Governo a governare, come un bicchiere riempito a metà: che a seconda dei punti di vista può essere descritto come mezzo pieno o come mezzo vuoto. Quel che è certo però è che le innovazioni sono comunque di grande portata.

E passiamo ad un rapido esame del bilanciamento in discorso, cominciando con il rilevare che per la prima volta un testo normativo contiene l'esplicita menzione dell'opposizione come soggetto parlamentare, così implicando il formale riconoscimento ad essa di un ruolo istituzionale a fronte della maggioranza governativa. Notiamo inoltre che gli aspetti principali di questo bilanciamento riguardano la programmazione dei lavori, il procedimento legislativo, il sindacato ispettivo.

Quanto alla programmazione dei lavori (artt. 23, 24 e 25) il punto di partenza è che il tempo disponibile – sia in Assemblea che nelle Commissioni – viene suddiviso fra Governo (maggioranza governativa) e opposizione, nella misura in linea di massima di quattro quinti ed un quinto. Dopodiché, ferma restando la distinzione fra programma e calendario dei lavori, ulteriore punto fondamentale è che, se sono approvati da Capigruppo rappresentativi dei tre quarti dei membri dell'Assemblea, programma e calendario – nei quali il Presidente della Camera può ancora includere qualche argomento voluto dai Gruppi dissenzienti – divengono definitivi dopo la comunicazione all'Aula. Se viceversa tale ampio consenso non si raggiunge, programma e calendario sono predisposti dal Presidente della Camera sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei Gruppi: in particolare, di quelli di opposizione ai quali va comunque riservato un quinto degli argomenti o del tempo disponibile. Anche in questo caso programma e calendario divengono definitivi dopo essere stati comunicati all'Assemblea; dove peraltro possono essere solo brevemente discussi (non più di dieci minuti per Gruppo) e senza voto finale (ma con l'intesa che le indicazioni emerse dal dibattito potranno essere utilizzate in occasione dei prossimi programmi e calendari), allo scopo di evitare che la programmazione dei lavori possa, essa stessa, diventare occasione di ostruzionismo.

Altro cardine del bilanciamento in sede di programmazione dei lavori è il “contingentamento dei tempi” correlato al calendario, ossia la determinazione del tempo disponibile per ciascun argomento da discutere, e la ripartizione fra i vari Gruppi del tempo stesso. Il quale è da rapportare alla complessità degli argomenti, e deve essere attribuito per quattro quinti agli interventi dei Gruppi (in misura in parte uguale e in parte proporzionale) lasciandone un quinto ai deputati che vogliono intervenire “a titolo personale” (e che parrebbero essere sia quelli che votano in difformità dal Gruppo sia quelli che votano in conformità ma con argomentazioni diverse). In ogni caso, deve essere assicurata a ciascun Gruppo almeno mezz’ora in discussione generale e deve essere riservato più tempo all’opposizione che alla maggioranza in ordine alle iniziative governative.

Del bilanciamento relativo alla programmazione dei lavori – che dunque tende palesemente a consentire al Governo di fare affidamento su tempi certi di discussione e di votazione, mentre all’opposizione garantisce congrui spazi di espressione in ogni passaggio procedurale (ed anche qualche priorità, come per l’esame degli argomenti non legislativi da essa indicati) – fanno parte altri due punti che si risolvono in altrettante garanzie a favore dell’opposizione. Il primo, consistente nelle norme secondo le quali ai decreti legge non può essere data oltre la metà del tempo complessivamente previsto dal calendario, e per di più non è applicabile, in via transitoria, il contingentamento dei tempi. Il secondo consistente nelle norme per cui per alcuni disegni di legge (costituzionali, in materia di libertà o di famiglia o di altre materie di eccezionale rilevanza politica) il contingentamento dei tempi relativo all’esame degli articoli è ammesso soltanto su deliberazione unanime dei Capigruppo, ovvero se la discussione non riesce ad esaurirsi sicché il disegno di legge deve essere iscritto in un successivo calendario.

Quanto poi al procedimento legislativo (dove un’innovazione di rilievo è costituita dal Comitato per la legislazione art. 16-*bis*, avente compiti non solo di “*drafting*”, ma anche di sfolgimento della legislazione e quindi di riduzione degli interventi parlamentari in ordine al governo del paese) il bilanciamento fra opposizione e Governo riguarda anzitutto la dichiarazione di “urgenza” dei disegni di legge (art. 69). Dichiarazione i cui effetti consistono sempre, come in passato, nella riduzione dei termini per il lavoro delle Commissioni in sede referente, ma che adesso, nel quadro della nuova programmazione dei lavori, divengono così stringenti da rendere necessaria l’introduzione di un limite quantitativo alle dichiarazioni di urgenza: non più di cinque per ogni programma trimestrale, non più di tre se il programma è bimestrale.

Il bilanciamento si manifesta altresì, nelle Commissioni referenti, avvantaggiando il Governo con l’affermazione del fondamentale principio antiostruzionistico secondo cui tanto l’organizzazione dei lavori quanto l’elaborazione dei testi devono ispirarsi alla “economia procedurale” (art. 79) (sicché è vietata la votazione di

questioni pregiudiziali e sospensive, mentre è ammesso lo sfolgimento degli emendamenti da votare). Ma compensando i Gruppi di opposizione con il garantire ad essi il diritto di farsi votare almeno due emendamenti per ciascun articolo. E con il prevedere la possibilità che la cosiddetta “istruttoria legislativa” – un’altra delle principali innovazioni introdotte nel R.C. – alla quale le Commissioni devono procedere per ogni disegno di legge, si svolga in modo che l’approfondimento dei vari aspetti del disegno di legge (in cui l’istruttoria consiste) comporti un maggiore impegno informativo del Governo, qualora lo richieda una minoranza qualificata (quattro deputati) della Commissione. Richiesta alla quale possono validamente opporsi soltanto i tre quarti dei componenti della Commissione stessa, o il suo Presidente. Altrettanto accade nelle Commissioni in sede legislativa e redigente.

In Assemblea, poi, nonché nelle Commissioni in sede legislativa e redigente, mentre sono attribuiti al Presidente poteri che gli permettono (indicando votazioni riassuntive o per principi, o invertendo l’ordine delle votazioni) di imporre forti limitazioni degli emendamenti da votare – del che si avvantaggerà ancora una volta il Governo – viene tuttavia assicurata a ciascun Gruppo di opposizione la votazione di un numero di emendamenti non inferiore, in media e per ciascun articolo, ad un decimo dei membri del Gruppo stesso; come pure viene assicurata la votazione, a richiesta dei relatori di minoranza, dei testi da essi predisposti, conferendo loro il carattere di emendamenti sostitutivi. La quota suddetta è elevata ad un quinto per i disegni di legge di conversione dei decreti legge.

Quanto, infine, al sindacato ispettivo (artt. 135-*bis* e *ter*), il bilanciamento comporta che l’opposizione si vede assicurato nell’ambito di ogni calendario di lavoro la presenza in Assemblea del Presidente o del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri per almeno due volte, e per almeno una volta quello dei singoli Ministri, ai fini della “risposta immediata” a interrogazioni; e si vede estesa alle Commissioni questa procedura di risposta immediata, con la presenza di Ministri o Sottosegretari, per due volte al mese. Nascono altresì le interrogazioni parlamentari “urgenti” svolte ogni settimana a pochi giorni dalla presentazione, delle quali viene però stabilito un contingentamento nel senso che ogni Presidente di Gruppo può presentarne solo due al mese, mentre ogni deputato può sottoscriverne solo una al mese.

In conclusione sembra di poter dire che il nuovo R.C. corrisponde in buona misura – grazie ai vari contingentamenti” previsti – alle finalità “funzionali” per le quali era stato messo in cantiere. È chiaro che, in proposito, l’ultima parola spetterà alla prassi applicativa, ma non c’è dubbio che esso pone le premesse normative affinché non abbia a ripetersi nel prosieguo di questa legislatura quel che è accaduto nei primi tempi di essa, tra il ’96 e il ’97: con il Governo messo continuamente in croce non solo dagli sbandamenti della sua maggioranza, ma anche dall’ostruzionismo pressoché sistematico dell’opposizione.

E tuttavia, se in questo senso il bicchiere appare mezzo pieno, non si può fare a meno di vederlo invece mezzo vuoto se si tiene conto di alcuni altri non marginali elementi i quali inducono a dubitare che sia intervenuto negli operatori politici il cambiamento di mentalità di cui dicevo prima. Il primo di essi è l'allarme che la massima parte dell'opposizione sta lanciando contro la durata del Governo (da quando nell'ottobre scorso ne è stata scongiurata la crisi), durata che viene bollata come avvio di un "regime" anche da coloro che si dicevano fautori del "Governo di legislatura" (quando pensavano di vincere le elezioni); un allarme al quale si accompagna la frustrazione che taluni oppositori confessano alla stampa di provare quando non riescono a fare ostruzionismo. Atteggiamenti che, d'altronde, fanno apparire eccessivamente "virtuose" (e quindi anomale, se sincere) le preoccupazioni manifestate dalla maggioranza e dal Governo per le difficoltà in cui credono che versi l'opposizione. Ulteriore elemento è la blanda difesa, consistente in semplici sanzioni pecuniarie, che le nuove regole sanciscono nei confronti dell'assenteismo: il risultato del quale è di mettere a rischio il numero legale ed è perciò l'ultima frontiera dell'ostruzionismo. Infine c'è la persistente diffidenza nei confronti del Governo che potrebbe celarsi dietro l'ambiguità del testo camerale (art. 24, comma 5) circa la data della votazione finale dei disegni di legge (rispetto alla formula dell'art. 55, comma 5, Regolamento Senato (R.S.)), e dietro l'omessa previsione esplicita del divieto di parlare quando il tempo contingentato sia scaduto (che è invece contenuta nell'art. 84, comma 1, R.S.). Diffidenza che, d'altronde, sta certamente alla base della mancata inclusione – sia pure in via transitoria, ma si sa che in Italia nulla è più definitivo del transitorio – del contingentamento dei tempi nella procedura relativa alla conversione dei decreti legge.

Di qui il dubbio se il principio dell'"oggi a me, domani a te" sia davvero penetrato nella mentalità degli operatori politici. Dubbio che potrà essere diradato, come ho detto, solo dalla prassi applicativa delle nuove regole. Ma c'è da aggiungere che se questa prassi dimostrasse che tale principio ha fatto breccia nel modo di pensare dei nostri operatori politici, allora anche l'eventuale fallimento dei lavori per la riforma della Costituzione ne risulterebbe sdrammatizzato, perché verrebbe comunque assicurata grazie ai Regolamenti parlamentari, una significativa crescita della governabilità. L'aspirazione alla quale è stata, direi, il *primum movens* dei progetti di riforma delle istituzioni.