



Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur)

Giuliaserena Stegher

Regolamenti parlamentari: natura e funzioni

Una prospettiva di analisi comparata



Giappichelli

RIFLESSIONI INTRODUTTIVE

LE RAGIONI DI UN ULTERIORE STUDIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE E PARLAMENTARE ITALIANO E COMPARATO

La scelta di indagare oggi il tema dei regolamenti parlamentari deriva principalmente da due fenomeni tra loro strettamente connessi che, nel corso dei decenni, hanno manifestato la loro preponderanza tanto nell'ordinamento costituzionale italiano, quanto in alcune esperienze comparate.

Il primo fenomeno, relativo a un piano più generale, riguarda uno squilibrio che si è registrato in termini di forma di governo che ha evidenziato una certa prevalenza degli esecutivi, mentre i parlamenti si sono attestati su posizioni maggiormente defilate.

Il secondo, di ordine più specifico, attiene invece alla funzione legislativa che è cambiata, sia a livello quantitativo sia a livello qualitativo, in ragione della sempre più evidente prevalenza dei governi. Pur caratterizzando il Parlamento e gli ordinamenti giuridici, la funzione legislativa sembrerebbe essere oggi in difficoltà in diversi ordinamenti¹.

In tale contesto, i parlamenti hanno perciò cercato di ritagliarsi un rinnovato ruolo nell'ottica di “informare”, “controllare” e “interloquire”, scongiurando così il rischio di essere considerati come organi meramente ratificatori di decisioni assunte in altra sede.

Gli obiettivi di questo lavoro sono due: da un lato comprendere il ruolo che assumono oggi i regolamenti parlamentari nell'alveo delle fonti del diritto. Dall'altro, ripercorrere e inquadrare la dinamica evolutiva delle trasformazioni che hanno interessato le regole delle assemblee parlamentari, per soffermarsi su alcuni istituti e soggetti partico-

¹H. XANTHAKI, *Emerging trends of legislation in Europe*, in H. XANTHAKI, U. KARPEN (eds.), *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Oxford, Hart Publishing, 2017, pp. 275-296.

larmente nevralgici nella procedura della loro revisione, che hanno un più immediato riflesso in ordine alla loro applicazione e alla loro interpretazione.

Le esperienze su cui si concentrerà l'attenzione, oltre a quella italiana, sono quelle della Spagna, della Francia e del Regno Unito.

La scelta di voler sottoporre a disamina comparativa questi specifici ordinamenti inerisce alla natura e alla tipologia dei Paesi stessi. Si tratta di democrazie consolidate che hanno un'analoga dimensione di scala, elemento che le rende particolarmente compatibili. Inoltre, sono tutti ordinamenti caratterizzati dalla presenza del rapporto fiduciario, altro elemento particolarmente importante, che manifesta il concreto atteggiarsi del *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo. Ed è proprio in questa prospettiva, attinente alla dinamica del rapporto tra Governo e Parlamento, che è possibile comprendere il ruolo svolto dai regolamenti parlamentari e dalla prassi.

Ai fini di questo scritto si ritiene perciò necessario partire dal caso italiano, ripercorrendo, pur con brevità, quelle che sono state le varie riforme intercorse, scandite da fasi problematiche che hanno portato alla crisi del sistema partitico degli anni Novanta del secolo scorso. Proprio le norme dei regolamenti parlamentari sono influenzate – ma al tempo stesso influenzano – dalla storia costituzionale di un Paese, arrivando a caratterizzare il rapporto tra Stato e società, tra governanti e governati, nonché quello tra gli organi costituzionali più direttamente coinvolti nella determinazione e nella gestione dell'indirizzo politico.

La ricerca sarà perciò condotta secondo due linee direttrici principali. Da un lato ripercorrendo la questione italiana con una ricostruzione in chiave diacronica per giungere sino all'attualità; dall'altro, invece, l'intenzione è quella di concentrarsi sulle peculiarità dei singoli sistemi e sulle diverse modalità adottate a livello comparato che cercano di garantire, o comunque di agevolare, tanto il buon andamento dei lavori, quanto la continuità nell'azione del Governo in Parlamento, con specifico riguardo alla funzione legislativa.

In questa prospettiva, muovendo dalle categorie del diritto comparato, occorre chiedersi, nel contesto di ordinamenti tra loro tendenzialmente omogenei e alla luce delle regole e della prassi, se e quanto i regolamenti parlamentari siano in grado di incidere sulla dinamica della forma di governo. Difatti, in passato, il dibattito dottrinale si è a lungo concentrato sulla natura e sulla possibilità di annoverare o meno i regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto. Una volta individuata una risposta affermativa a tale quesito, ci si è poi concentrati sul catalogare

o meno tali atti tra le fonti di rango primario, anche in ragione dell'apporto offerto dalla giurisprudenza costituzionale.

Questo studio, invece, partendo dalla cornice concettuale ove si collocano i regolamenti parlamentari, è orientato a dare una risposta a un interrogativo di fondo. Appurato il nesso tra sistema delle fonti e forma di governo, l'obiettivo è quello di dimostrare, anche grazie agli spunti provenienti dai sistemi comparati presi in considerazione, quanto tali atti finiscono per incidere direttamente sui rapporti tra i principali organi titolari dell'indirizzo politico. Come è noto, in un contesto di crisi di sistema ma più in generale della democrazia rappresentativa basata sul principio elettivo, fulcro dell'approfondimento di questo lavoro è cercare di analizzare come e quanto il ruolo dei regolamenti si relazioni al sistema parlamentare in un rapporto di reciproca influenza e nell'ottica di una stabilizzazione del sistema. Si ritiene infatti che sussista uno stretto e concreto legame tra le norme regolamentari, nella loro veste di strumento tecnico-giuridico ad alta valenza politica, e il sistema parlamentare.

Pur nella continuità tecnica, proprio i regolamenti parlamentari – che si muovono all'interno della Costituzione, delle forme di Stato e di governo sia per la loro interpretazione, sia per la loro applicazione – possono essere esposti ai fenomeni di discontinuità perché influenzati dalle logiche sottese alle esigenze politiche tanto della maggioranza, quanto dell'opposizione.

È bene però ricordare che all'interno di uno Stato costituzionale di diritto sono vigenti principi e valori (*in primis* la rigidità costituzionale) che, in ragione della loro natura, conformano il sistema. Gli stessi possiedono un'intrinseca capacità condizionante rispetto alla dinamica dei rapporti tra lo Stato apparato e lo Stato società, al rapporto interorganico tra legislativo ed esecutivo, nonché all'interno del perimetro parlamentare tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione. Da ciò emerge una complessità di fondo, al pari di quella che caratterizza il rapporto tra costituzionalismo e forma di governo parlamentare, così come particolarmente complesso è stato il rapporto sussistente tra diritto costituzionale e diritto parlamentare, che ancora oggi non ha trovato una pacifica e univoca visione in sede dottrinarie. Difatti, se da un lato vi è chi riconduce il diritto parlamentare nell'alveo del diritto costituzionale, come se di quest'ultimo rappresentasse una specifica branca, vi è anche chi disconosce il rapporto di compenetrazione, per attestarsi su posizioni che tendono a considerare il diritto parlamentare come una materia a sé stante, separata e, perciò, come se non fosse *ivi* radicato.

A prescindere dal fatto che il diritto parlamentare sia *avanguardia* ovvero *clinica costituzionale*, o ancora disciplina separata, non si può negare che vi sia un nesso stretto tra questa materia e il diritto costituzionale, al pari del collegamento sussistente tra diritto parlamentare e sistema politico².

Per quanto attiene al caso italiano, appurato il legame tra regolamenti delle assemblee e sistema parlamentare, la discontinuità che può manifestarsi diventa esponenziale nelle crisi e nelle transizioni. Questo perché nel sistema proporzionalistico (tradizionale del primo sistema dei partiti) i regolamenti parlamentari erano diretti ad assicurare un'alta inclusione politica, in ragione di una logica finalizzata a garantire un forte grado di partecipazione. Di contro, già negli anni '80, dalla limitazione del voto segreto, con la crisi di quel sistema, gli stessi sono ormai tesi, attraverso le regole di strutturazione della rappresentanza, a conformare il *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo. In particolar modo, le norme e le interpretazioni che ne sono date sono fortemente orientate all'attuazione del programma e, dunque, a esclusivo vantaggio delle maggioranze contingenti.

² Ritenendo dunque che il rapporto tra le due discipline sia quello per cui il diritto parlamentare sia una parte specifica di un più generico "tutto", ovvero sia il diritto pubblico, il rinvio a taluni autori è d'obbligo. Si v. le posizioni di V. MICELI, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista di politica parlamentare*, 1898; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959 e ID., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974; P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Assisi, Carucci editore, 1971. Meno risalente è la teoria che emerge in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana. Giornale di storia costituzionale: semestrale del laboratorio di storia costituzionale "Antoine Barnave"*, n. 15, Edizioni Università di Macerata, 2008 per cui la storia del diritto costituzionale italiano è storia innanzitutto dell'istituzione parlamentare. In ragione di ciò, i regolamenti parlamentari non solo si palesano come punto di osservazione privilegiato del diritto costituzionale, ma altresì come estremamente innovativi e anticipatori rispetto alla dinamica evolutiva che l'ordinamento è chiamato ad affrontare. Il procedimento di indipendenza e autonomia rispetto all'inquadramento scientifico di talune discipline riconducibili nel più generale alveo del diritto pubblico ha direttamente coinvolto non solo il diritto parlamentare, ma prim'ancora il diritto amministrativo. Si v. a tal proposito G. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Carlo Colombo, 1968, pp. 1413-1422. Il diritto parlamentare è riconosciuto come un'area di studio a sé stante anche a livello comparato. *Ex multis* cfr. P. AVRIL, J. GIQUEL, J.E. GIQUEL., *Droit parlementaire*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2014; N. BESLY, T. GOLDSMITH, T. ROGERS, R. WALTERS, *How Parliament Works*, V ed., Abingdon, Routledge, 2018; F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español*, II ed. Dykinson, S.L., 2019.

L'approccio diacronico che si è deciso di attuare nella prima parte del lavoro ha la finalità di sistematizzare la successione di determinati accadimenti, che vanno necessariamente letti in considerazione dell'evoluzione della storia costituzionale. In una situazione come quella italiana, in cui a oggi il sistema partitico registra un allentamento del radicamento territoriale, la storicità appare un elemento di indagine importante per l'esame del dato tecnico-giuridico.

Pur riconosciuta – e condividendo – la duplice natura dei regolamenti parlamentari quali norme giuridiche di fonte primaria a competenza materiale riservata e, al tempo stesso, regole del gioco ad alta valenza politica, gli stessi sono determinanti nell'evoluzione dei rapporti tra i principali soggetti politicamente rilevanti all'interno del perimetro parlamentare.

Ai fini di questo lavoro si è ritenuto opportuno focalizzare innanzitutto tre fasi di storia costituzionale che hanno fatto da cornice a modifiche regolamentari di più ampio respiro e organiche, indirizzate da una visione omogenea, ovvero a revisioni puntuali ed episodiche.

La prima (1971-1992), particolarmente lunga e ricca di avvenimenti, abbraccia un arco temporale che va dai primi 'nuovi' regolamenti sino alla fase iniziale degli anni Novanta, nell'alveo della grande transizione (a sua volta caratterizzata dalle diverse fasi), che ha mostrato sin da subito l'incapacità di corretto funzionamento.

In questo primo periodo, se il regolamento parlamentare della Camera dei deputati, dopo essere stato formulato *ex novo*, è stato destinatario di molteplici modifiche, altrettanto non può dirsi per quello del Senato.

In linea generale, le modifiche approvate hanno tentato di realizzare un rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento, l'introduzione di meccanismi che riducessero gli effetti ostruzionistici, nonché il tentativo di riportare i due regolamenti nell'alveo di un bicameralismo perfettamente paritario a livello di disposizioni, attraverso un'armonizzazione finalizzata a ridurre le differenze vigenti. Nel frattempo, sul versante istituzionale si è cominciato a discutere di riforme incisive dell'assetto bicamerale verso la realizzazione di una differenziazione di ruolo e funzioni delle due camere.

Le manutenzioni operate nel periodo 1981-1983 hanno interessato l'agenda dei lavori (attraverso una revisione del metodo della programmazione dei lavori e del calendario), il procedimento legislativo degli atti aventi forza di legge (il decreto-legge), il potere di emendamento, nonché le procedure di bilancio. Nel triennio successivo, invece, si è introdotto l'istituto della sfiducia individuale e sono state introdotte no-

vità in ordine alle modalità e ai tempi di intervento. Il primo ciclo di modifiche si è concluso tra il 1987 e il 1988 attraverso una revisione degli interventi emendativi di spettanza del Governo e delle commissioni e con la celebre modifica della modalità deliberativa, in ragione della prevalenza del voto palese rispetto a quello segreto.

L'aspirazione riformista degli anni Ottanta, che va letta in considerazione delle contingenze politico-partitiche, dimostra però un certo grado di disomogeneità negli intenti, pur nell'ottica di apportare novità al rapporto maggioranza e opposizione. Con la sfiducia al singolo ministro si è cercato di introdurre, per altra via, un potere di revoca non previsto nel testo, raccordando la maggioranza parlamentare col Presidente del Consiglio. Con le novità introdotte dal voto palese, invece, si è cercato di porre argine al fenomeno dei c.d. "franchi tiratori", che ha caratterizzato a lungo i procedimenti parlamentari nel contesto italiano. Di contro, al Senato le modifiche sono state più cospicue a livello numerico, ma comunque sempre ispirate dalla necessità manutentiva dell'impianto codicistico originario del 1971.

Ad ogni modo, le riforme degli anni '80 possono essere ricondotte nell'alveo di un "maggioritarismo di funzionamento"³, perché, anche se a livello elettorale la formula proporzionale è rimasta invariata, all'interno del perimetro parlamentare si è cercato di intervenire potenziando la decisione al fine di consentire il normale esercizio delle attività.

Nella seconda fase, 1993-2012, i numerosi interventi manutentivi sono avvenuti sul proscenio di un contesto politico-partitico frammentato e destrutturato. Difatti, a seguito dei referendum elettorali, che hanno contribuito alla crisi dei partiti in atto e che è culminata con l'estinzione di alcune formazioni che avevano materialmente cooperato alla fondazione dello Stato repubblicano, il sistema è rimasto fermo a una fase di transizione, non procedendo verso una stabilizzazione, né tantomeno verso una riforma complessiva coerente⁴.

³ C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei Regolamenti parlamentari*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1988)*, *Quaderni della Rassegna parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 161-246.

⁴ S. CECCANTI, *La transizione non è un blocco: sei tesi per ragionare dal termine di inizio alla stabilizzazione del correttivo presidenziale*, in G. CARAVALE, S. CECCANTI, L. FROSINA, P. PICIACCHIA, A. ZEI, *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene, 2020, pp. 301-311. L'A. ha cercato di spiegare come la crisi che trova deflagrazione nel triennio 1991-1993, in occasione dei referendum sulla legislazione elettorale, in realtà era preesistente. L'eterna transizione italiana, dal primo sistema dei partiti al secondo, ha trovato genesi in un periodo antecedente al 1989, che ha portato man mano a una vera e propria "deriva" che si è tentato di incanalare. Sul caso francese si v. anche le

Nel frattempo, il bipolarismo cui a più riprese si è fatto riferimento ha mostrato le sue difficoltà, rivelando l'attitudine centrifuga e rissosa delle forze politiche. Sono falliti diversi tentativi di "grande riforma", fatta eccezione per le novità approvate alla legislazione elettorale in senso stretto e di contorno. Perciò, nella fase successiva, è prevalsa l'istanza del "maggioritarismo di composizione" orientata ad assicurare le decisioni della maggioranza, che deve però prima trovare legittimazione alle urne.

Le due camere sono nuovamente riuscite a dare attuazione a importanti procedimenti di autoriforma regolamentare a più riprese e che coprono materie molto vaste: alla Camera si è scelto di intervenire con il contingentamento dei tempi, con la riforma degli strumenti di indirizzo e controllo, con l'introduzione della fase istruttoria in commissione, con l'introduzione di un apposito comitato dedicato a migliorare qualitativamente la legislazione, con la disciplina del gruppo misto e delle componenti in esso presenti e con il raccordo con la sede sovranazionale. Al Senato invece, attraverso il ricorso a modifiche maggiormente dettagliate, si è modificato il Consiglio di presidenza, il procedimento di verifica del numero legale, si è introdotto il *question time* a risposta immediata, la segnalazione delle proposte delle opposizioni, la manovra finanziaria e si è scelto di intervenire in materia di reati ministeriali.

L'ultima fase è quella che copre il decennio 2013-2022, nell'alveo di una forte crisi del sistema dei partiti che ha fatto da scenario alla XVII e alla XVIII legislatura. Nonostante l'iniziale ipotesi di tornare alle urne dopo le elezioni del febbraio 2013 e la mancata approvazione del disegno di legge di iniziativa governativa recante disposizioni per il superamento del bicameralismo perfettamente paritario, il Senato ha proceduto a ben due ammodernamenti regolamentari di notevole portata. Le riforme sono state approvate sul finire di entrambe le legislature. La prima ha ottenuto la maggioranza assoluta il 20 dicembre 2017 dopo la mancata riforma costituzionale, la seconda il 27 luglio 2022 dopo la

osservazioni di E. GROSSO e M. VOLPI, in M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010 e di A. RINELLA, *La forma di governo semipresidenziale: profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997. Vi è da osservare che il bicameralismo ha mostrato le sue difficoltà anche in altre esperienze, seppur lontane. Interessanti spunti di riflessione possono essere rinvenuti nel caso indiano su cui D. AMIRANTE, *«Altre» democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, Milano, Franco Angeli, 2010.