

Regolamenti parlamentari e forma di governo *

di Carlo Chimenti

1. Vorrei cominciare con l'evidenziare il legame fra la riforma dei Regolamenti del 1971 ed il regime parlamentare da allora vigente in Italia, per poi valutare se possa bastare l'aggiustamento di quei testi per supportare il regime parlamentare odierno, così diverso da quello di allora, o non occorra piuttosto una riforma radicale di essi; ovvero se, in alternativa, non sia da considerare la convenienza di modificare, prima di tutto, il regime parlamentare nelle forme ultimamente assunte.

2. Quanto alla definizione del parlamentarismo di allora, mi atterrò, senza farla troppo lunga, alla ricostruzione delle forme di governo compiuta da Leopoldo Elia alla fine degli anni '60, sulla quale in molti all'epoca convennero (*quorum ego*); e che si fondava sul preliminare riconoscimento dei partiti come elemento (metagiuridico o fattuale) costitutivo delle forme di governo, e non solo esplicativo del loro funzionamento (sull'ovvio presupposto che le forme di governo, realisticamente considerate, risultano essere un misto di elementi, o fattori, giuridici e non giuridici). Di qui, con particolare riferimento alle forme di governo parlamentari, la loro tripartizione in bipartitiche, moderatamente multipartitiche, e a multipartitismo estremo, proposta da Elia.

Dal canto mio – e chiedo venia dell'auto citazione, ma è funzionale agli sviluppi del ragionamento – proponevo, a rinforzo dell'importanza dei partiti in questa materia, di distinguere i regimi parlamentari non soltanto con riferimento al numero dei partiti, rilevanti sulla scena politica nazionale, ma anche e soprattutto con riguardo alla formula di accesso/partecipazione al Governo, fra loro stabilita convenzionalmente, ossia l'alternanza o la consociazione; nonché con riguardo al sistema elettorale ed all'equilibrio fra potere Esecutivo e Legislativo. Il che mi conduceva alla distinzione fondamentale fra il parlamentarismo di alternanza, accompagnato di solito da un sistema elettorale maggioritario (nonché da un Governo "direttivo" e da un Parlamento "ratificatorio"); ed il parlamentarismo consociativo, accompagnato da sistemi elettorali proporzionalistici (nonché da un Governo "esecutivo" e da un Parlamento "decisionale").

Di qui la collocazione del nostro regime parlamentare dell'epoca fra quelli a multipartitismo estremo, sostenuti da un sistema elettorale proporzionale; e tuttavia non accompagnato né da una convenzione interpartitica di alternanza al potere, né da una convenzione consociativa (e quindi anomalo). Vero è che ancora oggi si parla del parlamentarismo post Regolamenti del 1971 in termini di regime consociativo, ma si tratta di un linguaggio sbrigativo, da polemica politica, e tecnicamente impreciso – un esempio di quella neolingua su cui ironizza Gustavo Zagrebelsky (*Sulla lingua del tempo presente*, Torino, 2010) –, perchè in realtà l'allora vigente *conventio ad excludendum* delle sinistre, ed in particolare dei comunisti, mentre rendeva impossibile l'alternanza al potere con la DC (partito di maggioranza relativa) e con i suoi alleati, ideologicamente a lei vicini, impediva altresì la consociazione. La quale, nel significato tecnico del termine, ricavato da varie esperienze straniere, avrebbe comportato l'inclusione nel Governo di tutti i principali partiti, quantunque ideologicamente distanti. Mentre da noi dapprima tutte le sinistre, e poi il

* Testo della relazione svolta al seminario di studio su "Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971", organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e tenutosi il 28 marzo 2011 (atti in corso di pubblicazione).

solo PCI (che peraltro aveva, dopo la DC, il maggior seguito popolare), restava relegato in un ruolo di opposizione: e non per ragioni contingenti, bensì di principio.

Con la conseguenza che, per decenni, il nostro regime parlamentare ha presentato la singolare anomalia di non poter essere annoverato né fra quelli di alternanza, né fra quelli consociativi. Non di meno, esso ha potuto tranquillamente "sopravvivere" – e non "senza governare" (come insinuava un saggio del politologo statunitense Giuseppe De Palma, che ebbe all'epoca un notevole successo), visto che viceversa un'azione di governo non mancò affatto, sia pure fra innegabili lentezze e difficoltà – in virtù di una sorta di rimedio all'italiana rispetto all'anzidetta anomalia. Rimedio consistente nella valorizzazione delle funzioni decisionali del Parlamento, a fianco e a fronte di quelle del Governo, favorita in particolare dai Regolamenti parlamentari (riformati nel 1971, ma già da tempo avviati su un percorso di rinnovamento orientato nel senso dell'anzidetta valorizzazione). E determinata da un tacito accordo fra le principali forze politiche in base al quale le sinistre (comunisti in testa), escluse in via di principio dal Governo, venivano compensate con una partecipazione rilevante e talora determinante alle decisioni governative: attraverso, appunto, il potenziamento delle competenze della Camere dove le sinistre, ed i comunisti in ispecie, erano massicciamente presenti e spesso decisivi (soprattutto nelle Commissioni). Sicché, sebbene tecnicamente impropria, la qualifica di consociativo per il parlamentarismo venutosi a creare in quegli anni corrispondeva in qualche modo alla realtà.

3. Comunque, quanto al legame fra la riforma regolamentare del 1971 e gli studi di Leopoldo Elia sulla forma di governo, sono in grado di confermare che esso è strettissimo, come del resto emerge dalla stessa concomitanza temporale delle rispettive elaborazioni: se infatti la voce di Elia, *Governo (forme di)*, è apparsa sull'*Enciclopedia del Diritto* nel 1970, i lavori di riforma dei Regolamenti vennero avviati al Senato e alla Camera nell'estate del 1968, ma già da parecchio di certe modifiche si era cominciato a parlare fra addetti ai lavori.

Posso aggiungere che Leopoldo Elia – cattedratico di diritto costituzionale a Torino, dopo essere stato assistente di Carlo Esposito nell'Università di Roma mentre lavorava nel Servizio studi del Senato – abbandonò Palazzo Madama quando, col rientro dei socialisti nel Governo, una riforma dei Regolamenti parlamentari iniziava a profilarsi all'orizzonte come necessaria; e posso precisare che, circa i temi in discussione, egli restò in costante contatto, presumibilmente con vari membri delle Giunte di entrambe le Camere, ma sicuramente con me, che ai lavori di riforma collaboravo per conto dell'Amministrazione senatoriale. Tale legame, d'altronde, si radicava nella comune presa d'atto, da parte dello studioso e dei riformatori, dell'ineluttabilità dello "Stato dei partiti", e dunque di una realtà nella quale, a non tenere conto del ruolo determinante dei partiti, la pretesa di concettualizzare la forma di governo sarebbe apparsa come un ragionamento da Don Ferrante, e quella di disciplinare l'attività parlamentare un lavoro di ingegneria costituzionale sprovvisto di fondamenta.

E allora, con la copertura di una dottrina autorevole come quella di Elia – che, prendendo spunto anche da elaborazioni transalpine e politologiche, aveva superato il tabù della pura giuridicità nell'analisi dei rapporti ai vertici della Repubblica – ecco che i Regolamenti riformati compiono una serie di scelte innovative: demandando alla Conferenza dei Capigruppo (chiamata a deliberare tendenzialmente all'unanimità) la predisposizione dell'agenda dei lavori parlamentari; decentrando nelle Commissioni (dove la presenza delle opposizioni è più incisiva) le funzioni di indirizzo e di controllo; approvando una disciplina limitativa, vuoi della questione di fiducia (specialmente alla Camera), vuoi della conversione in legge dei decreti, ecc.

Tanto è bastato a dar vita, se non proprio al modello consociativo del regime parlamentare, quanto meno ad una sorta di "cogoverno" fra maggioranza e opposizione, articolato fra un Governo che non è meramente "esecutivo" (ma si rivela, secondo una terminologia dell'epoca, "evanescente") ed un Parlamento che non riesce ad essere "decisionale" (e risulta, secondo quella terminologia, solo "velleitario"). Un sistema, peraltro, il cui principale difetto, traducendosi in un deficit di capacità di adozione tempestiva delle scelte necessarie per il governo del paese, ossia in un deficit di "governabilità", ha indotto nei partiti l'aspirazione al superamento non tanto del difetto in sé, quanto del modello consociativo nel suo complesso.

4. Come è noto, l' *Enciclopedia del Diritto* ha rinnovato, l'anno scorso, la voce *Governo (forme di)* per la penna di Massimo Luciani; il quale, a distanza di una quarantina d'anni, ha sottoposto a critica radicale l'analisi di Leopoldo Elia, mirando al cuore dell'analisi stessa, vale a dire negando che il sistema dei partiti – in quanto entità metagiuridica – possa assurgere ad elemento costitutivo di un'attendibile classificazione giuridica delle forme di governo.

Per arrivare in fine alla conclusione che – tenuta ferma la quadripartizione tradizionale delle forme di governo, basata sulla relazione Parlamento/Governo (presidenziale, parlamentare, semipresidenziale, direttoriale), sempre buona per un primo approccio all'argomento – le numerose variabili che ciascuna forma tradizionale presenta impediscono una classificazione soddisfacente; e pertanto conviene accontentarsi di una "tabella" contenente quelle variabili, capace di spiegare il diverso funzionamento di ciascuna delle anzidette forme. Queste variabili sono: *a)* la struttura del Parlamento (mono o bicamerale); *b)* la struttura del Governo (con particolare riguardo alla legittimazione popolare o parlamentare del Presidente del Consiglio dei ministri); *c)* il rapporto Parlamento/Governo (con riferimento all'esistenza o meno di una relazione fiduciaria ed alle sue modalità); *d)* i poteri del Capo dello Stato, a cominciare dallo scioglimento delle Camere (accanto alla sua legittimazione parlamentare o popolare); *e)* il sistema elettorale (proporzionale o maggioritario); *f)* gli istituti di partecipazione popolare (referendum, ecc.); *g)* i partiti e i sindacati (ma solo in quanto attributari di formali funzioni di governo).

5. Ora, si può essere più o meno d'accordo con le conclusioni di Luciani circa l'impossibilità di pervenire ad un'attendibile classificazione giuridica delle forme di governo, e quindi anche ad una sub classificazione dei regimi parlamentari, ma – insieme al riconoscimento del pregio di qualche novità introdotta dalla sua "tabella" (come la variabile Capo dello Stato) – c'è un'obiezione di fondo da muovere alla critica nei confronti di Elia; e riguarda proprio l'espulsione dei partiti dal novero degli elementi costitutivi delle forme di governo. Espulsione argomentata in base ad una duplice considerazione: anzitutto che essi sono, come già accennato, elementi politologici (o fattuali) ai quali non può essere dato spazio in una classificazione che si vuole giuridica; e poi che la crisi in cui da tempo versano i partiti ne ha ridotto la rilevanza al punto tale da renderli secondari persino agli effetti del mero funzionamento della forma di governo, e quindi del tutto inidonei a risultarne elementi costitutivi.

Senonchè – a parte la possibilità di ricavare dal sistema partitico la ricordata convenzione (suscettibile di consolidarsi in consuetudine) relativa all'accesso e/o partecipazione dei partiti al Governo, cioè alternanza/consociazione, sulla cui sostanziale giuridicità si dovrebbe facilmente convenire – si può replicare che: sì, uno dei maggiori cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni nel nostro paese riguarda proprio i partiti, nel senso che essi "non godono di buona salute", come scrive Bernard Manin. Tanto che lo stesso autore (*Principi del Governo rappresentativo*, Bologna, 2010), periodizzando l'evoluzione della democrazia rappresentativa, ha rilevato che, dopo una fase iniziale costituita dal parlamentarismo individualistico e notabile (a suffragio ristretto), dapprima è nata (col suffragio universale) la "democrazia dei partiti", e successivamente (con la personalizzazione della politica e l'organizzazione della comunicazione) si è diffusa la "democrazia del pubblico" – quella che Colin Crouch definisce "post democrazia" –, nella quale il rapporto con la società e con gli elettori "avviene sempre più attraverso i media ed il marketing politico". E tuttavia, se è innegabile la diminuzione del numero di cittadini che si iscrivono ad un partito, come pure il calo di lealtà duratura dei loro votanti e l'aumento della mobilità dell'elettorato, tutto questo significa soltanto che lo "zoccolo duro" dei partiti si è ridotto, ma non che essi sono divenuti obsoleti o irrilevanti. Al contrario, dice Manin, i partiti dominano tuttora due aspetti essenziali della vita pubblica, come le campagne elettorali e la politica parlamentare.

6. Quanto alle campagne elettorali, premesso che le spese per il loro finanziamento sono aumentate (anche in funzione della utilizzazione del mezzo televisivo a scopo propagandistico), si può constatare che – restando i partiti quel che sono sempre stati, e cioè canali di veicolazione dei desideri dell'elettorato – la differenza fra la “democrazia dei partiti” e la “democrazia del pubblico” non risiede affatto nell'irrelevanza in cui i partiti attualmente verserebbero. E ciò perchè quel che accade nella democrazia del pubblico è che i partiti “non costituiscono più unità ben definite, dotate di identità durature”, per cui diventano per i cittadini “meri strumenti da impiegare a seconda delle circostanze”; ma ciò non toglie che sempre fondamentali sono. Del resto, anche in epoca di “democrazia dei partiti” un personaggio come Enrico Mattei – a lungo protagonista della politica energetica nazionale (e non solo) – sosteneva di servirsi dei partiti come di taxi da cui farsi portare dove voleva lui....

Quanto poi all'arena parlamentare, è agevole vedere come nel funzionamento interno dei Parlamenti siano relativamente scarsi i segni di declino, a proposito della disciplina di voto partitica. Sono i Regolamenti parlamentari, approvati dai Gruppi e accettati dai partiti, che nel consentire e nel disciplinare l'impiego del voto di fiducia, permettono al Governo, per il tramite dei vertici di partito, di garantirsi *ad nutum* l'ubbidienza dei *peones*. D'altronde, sono sempre i Regolamenti parlamentari che, nel conferire vantaggi procedurali ai Gruppi formati dai partiti – dalla designazione dei membri delle Commissioni, alla formulazione dell'agenda dei lavori, alla disciplina degli strumenti ispettivi, e così via – fanno sì che l'attività delle Camere risulti largamente governata dagli schieramenti partitici. Peraltro, se la “transumanza” di parlamentari da un Gruppo all'altro – quando avviene – fa tanto rumore (come abbiamo visto anche ultimamente), gli è perchè la fedeltà al partito continua ad apparire fisiologica, a indiretta riprova dell'importanza del partito stesso confermata, del resto, dalla possibilità che nascano nuovi Gruppi, grazie ai rinforzi che un nucleo originario di transfughi riceveva da altri Gruppi, previa autorizzazione da parte dei rispettivi partiti.

Infine, siccome nei regimi parlamentari la formazione e la caduta dei Governi sono tuttora determinate dai partiti, si può dire che il cosiddetto *core executive* resta di pertinenza partitica. Con la conseguenza ultima che “l'indirizzo politico rimane nelle mani dei partiti, almeno in quegli ambiti di politica che sono organizzati in base a principi rappresentativi”. Altro che irrilevanza dei partiti, dunque (discorso diverso, naturalmente, è quello che porta a rilevare che vi sono settori della politica, come quello monetario, che sono stati allontanati, attraverso autorità indipendenti, dall'ambito della democrazia rappresentativa).

7. Tornando ora, per concludere, ai Regolamenti del 1971, vorrei ribadire che essi erano funzionali ad una democrazia dei partiti, e più precisamente ad un sistema partitico molto frammentato, all'interno di una forma di governo tendente alla consociazione; e che, anzi, avrebbe potuto/dovuto diventare totalmente consociativa, mentre in realtà si rivelò tale solo in parte producendo – come s'è ricordato – una sorta di “cogoverno” fra la maggioranza e il principale partito d'opposizione, il PCI: cogoverno realizzato grazie alla valorizzazione del Parlamento, ed in virtù dello spazio che nelle Camere i Regolamenti e la prassi accordavano al PCI.

Tutto questo, come si sa, finisce nel 1993-94 a seguito del cambiamento della legge elettorale, nonché dalla scomparsa di tutti i principali partiti allora esistenti e dalla caduta delle vecchie esclusioni di principio. In verità, non finisce proprio tutto, poiché la frammentazione partitica rimane o addirittura si accentua. Ma viene meno una cosa molto importante, ossia la propensione e/o l'attitudine a compattare il sistema mediante compromessi politici, emblematicizzata dalla ripartizione fra maggioranza e opposizione dei vertici delle Camere; propensione e attitudine che avevano contrassegnato – al di là della più o meno compiuta consociazione – i decenni fra la fine degli anni '60 ed i primi anni '90. Entrambe sostituite, adesso, da un *animus* competitivo ispirato alla filosofia dell'alternanza dei partiti al Governo, in un'ottica bipolare.

Intendiamoci: è vero che una sorta di bipolarismo si era prodotto anche nella prima Repubblica – con la DC e i suoi alleati sempre al potere, ed il PCI sempre all'opposizione – ma allora la *conventio ad excludendum* ed il sistema elettorale facevano sì che la frammentazione partitica restasse circoscritta nell'ambito della maggioranza. Viceversa, una volta riformata la legge elettorale, e diventato il PCI (o chi per lui) un competitore abilitato a governare, la necessità di conquistare la maggioranza ha operato nel senso

che intorno a successori del PCI si materializzasse un arcipelago di forze politiche minori, che ha moltiplicato la frammentazione partitica.

Ed i Regolamenti parlamentari, rimasti largamente quelli del 1971, con poche revisioni incisive (come la generalizzazione del voto palese e la formazione dell'agenda dei lavori a Montecitorio), si stanno rivelando, di legislatura in legislatura, sempre meno adeguati a supportare una forma di governo parlamentare che – a prescindere dalle classificazioni – si vorrebbe comunque assai diversa da quella “para o semi consociativa” sviluppatasi fra la fine degli anni '60 ed i primi anni '90.

Il fatto è, secondo me, che esiste una contraddizione di fondo fra l'aspirazione – condivisa trasversalmente, da destra a sinistra, da buona parte delle forze politiche – ad una maggiore efficienza del sistema di governo, ottenibile mediante le varie soluzioni indicate dall'ingegneria costituzionale (dal regime del Premier, al semipresidenzialismo), ma comunque centrate sul potenziamento dei poteri dell'Esecutivo; e la preoccupazione, anch'essa trasversalmente diffusa, di salvaguardare, se non pure di accrescere, il consenso dei cittadini sulle scelte compiute in nome loro dal Legislativo. E dunque – semplificando – fra la crescita dei poteri del Governo e la preservazione di quelli spettanti al Parlamento.

Anche perchè, come osserva Gustavo Zagrebelsky, la formula della “democrazia decidente” quale traguardo universalmente condivisibile ed in grado di risolvere l'anzidetta contraddizione, è in realtà – al pari di slogan come “Governo forte/Parlamento forte”, “modernizzazione del sistema” o anche “razionalizzazione del parlamentarismo” – un espediente linguistico inteso a nascondere il potenziamento del Governo a scapito del Parlamento (qualcosa di simile alla locuzione “diversamente abile” con cui si cerca di nascondere la disabilità). Tant'è che Massimo Luciani, nel formulare la sua “tabella” di variabili nelle forme di governo, vi include la figura del Capo dello Stato, pur trattandosi di un organo di garanzia e di controllo (e quindi estraneo, in teoria, al circuito dell'indirizzo politico a cui dovrebbero appartenere gli elementi costitutivi della forma di governo); ma che, nondimeno, viene costretto dalla contraddizione in parola a mettere la sua fisionomia *super partes* ed i suoi compiti al servizio della “governabilità” del paese. Come d'altronde accade anche, sebbene Luciani non ne tenga conto, per la Corte costituzionale e per la Magistratura.

Il che sta a significare, a mio parere, un bisogno profondo e diffuso di funzioni arbitrali (nel governo del paese) che, in mancanza di politiche *bipartisan*, meriterebbe probabilmente di essere soddisfatto con apposite riforme sia costituzionali che regolamentari. A meno che non si opti per la rinuncia al bipolarismo del sistema politico, che è all'origine delle difficoltà alle quali stiamo andando incontro da quando ce lo siamo voluto imporre, e che forse non fa per noi.