

>>>> **diritti e istituzioni***Una proposta ambiziosa***Per la riforma del Regolamento della Camera: le due scelte politiche**>>>> **Stefano Ceccanti**

La prima scelta politica che si pone per qualsiasi gruppo politico di fronte al nodo ineludibile della riforma dei Regolamenti delle Assemblee legislative dopo la riduzione dei parlamentari è quella tra una revisione minimale, ragionieristica, tutta giocata solo sulla modifica dei numeri (a cominciare da quelli relativi alla formazione dei Gruppi, alla composizione delle Commissioni e all'attivazione di alcuni strumenti) e una revisione più ambiziosa che vada ad affrontare alcuni nodi strutturali ed in particolare due: ovvero, la creazione di una ragionevole corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo che renda meno conveniente la strada oggi obbligata della decretazione d'urgenza per l'attuazione del proprio programma e una disciplina dei gruppi che faccia pesare di più i requisiti politici (in particolare il legame con le liste elettorali) su quelli strettamente numerici.

La proposta del Pd tenta di proporre a tutti questa seconda strada e lo fa per una ragione di fondo - di lettura del contesto politico - che vale anche per le eventuali riforme elettorali e costituzionali che potrebbero maturare: nessun sistema può poggiare su due variabili entrambi deboli, quella del sistema dei partiti e quella delle regole istituzionali. Nella prima parte della storia repubblicana la forza dei partiti era sufficiente, soprattutto all'inizio, a dare coerenza al sistema. Ma essa, almeno in quei termini, è venuta irrimediabilmente meno. Ragion per cui solo un sistema di regole più stringenti può recuperare la coerenza su un piano diverso. Ovviamente sul grado di rigidità delle regole concretamente proposte si possono avere giudizi diversi; le si possono ritenere, caso per caso, troppo deboli rispetto al contesto o troppo rigide. È però difficile negare l'esigenza di fondo se si vogliono ottenere risultati sufficientemente razionali.

Superata questa prima alternativa con una scelta chiara per una revisione ambiziosa e non ragionieristica, ci si imbatte in una questione di fondo sui principi costituzionali su cui basarsi, che è meno scontata di quanto appaia e che impatta sulla disciplina dei gruppi, ma anche sul ruolo del Governo in Parlamento. Avendo trascorso i primi anni della legislatura a difendere l'articolo 67 della Costituzione, il divieto di mandato imperativo e più in generale il ruolo del Parlamento da spinte 'direttiste' come l'ipotesi di un referendum propositivo contornato da pochi limiti, può forse sembrare strano insistere ora su rimedi ai rischi di trasformismi individuali, ma tuttavia ciò appare necessario, perché la Costituzione non ci impone una scelta tra due modelli squilibrati, quello centrato su partiti onnipotenti che potrebbero determinare gli eletti dopo il voto (esito a cui condurrebbe il mandato imperativo) e quello, all'opposto, oligarchico che vede il Parlamento come un insieme di atomi del tutto sovrani e sciolti da vincoli politici.

La Costituzione ci propone invece un equilibrio che impone di considerare da un lato l'articolo 67, ma dall'altra anche gli articoli 1 (sovranità popolare, pur nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione) e 49 (cittadini-arbitri che si organizzano in partiti per determinare la politica nazionale). Li si collocano gli eletti, in un rapporto che valorizza ciascuno di essi, ma nella relazione con una comunità formata da due diversi cerchi, coi partiti che li candidano e con i cittadini che li eleggono.

Nessuna soluzione tecnica scelta può sfuggire non solo al rilievo dell'articolo 67, ma anche a quello degli articoli 1 e 49.

La seconda scelta proposta dal testo Pd è quindi quella di un equilibrio costituzionale tra la persona dell'eletto e la comunità che lo propone e che lo elegge: il rappresentante ha diritto

a muoversi senza decadere dall'assemblea parlamentare in cui è stato eletto perché altrimenti diventerebbe dipendente solo dai vertici del suo partito e non anche dall'elettorato. Ciò però non lo rende del tutto sovrano sulle conseguenze delle sue scelte, non avendo il diritto a restare nel suo gruppo qualsiasi cosa accada, o ad andare in qualsiasi gruppo, ignorando del tutto il legame col partito che lo ha candidato e con gli elettori che anche per questo l'hanno votato. Il singolo ha diritto di emendamento, da far valere anche attraverso il Gruppo, con spazi non comprimibili oltre un certo punto, ma la maggioranza sostiene un Governo dandogli la fiducia su un programma che poi esso ha il diritto-dovere di implementare con tempi certi.

Per sfavorire il trasformismo individuale,
il Gruppo Misto, che si costituisce
a inizio legislatura mettendo insieme
le forze che non hanno i requisiti minimi,
non può ricevere ulteriori adesioni
in corso di legislatura

È solo sulla base di queste due scelte di fondo che si possono capire le principali scelte tecniche che ne conseguono.

Sulla disciplina dei gruppi, il primo perno della nuova disciplina, accanto all'inevitabile ritocco numerico della discesa da 20 a 15 deputati per costituirne uno, il punto chiave è la nuova centralità dei requisiti politici e la tendenziale corrispondenza tra gruppi e liste elettorali, già introdotta nel Regolamento del Senato (sia pure con una formulazione al momento imperfetta ed aggirabile) e che è classica dell'ordinamento spagnolo. Il cittadino, votando le liste elettorali, determina in sostanza anche la loro proiezione nelle assemblee elettive. Nella prima fase della Repubblica non ve ne era bisogno, bastava in sostanza il requisito numerico e la corrispondenza era assicurata dalla forza del sistema dei partiti. Negli anni più recenti questo si è rivelato ormai impossibile e il diritto parlamentare deve pertanto essere rimodellato su quello elettorale per non cadere in una logica atomistica ed oligarchica. Poiché però la vita politica non si può comunque ingessare, la tendenziale coincidenza deve far spazio anche a qualche forma di flessibilità: si può costituire un gruppo che risponda a una vera scissione, identificata in almeno 10 deputati e un quinto del gruppo origi-

nario; così come si può costituire una nuova componente del Gruppo Misto con criteri analoghi. Per sfavorire il trasformismo individuale, il Gruppo Misto, che si costituisce a inizio legislatura mettendo insieme le forze che non hanno i requisiti minimi, non può ricevere ulteriori adesioni in corso di legislatura: i deputati che escono dal loro gruppo, e che non siano in grado di dar vita a nuovi gruppi, acquisiscono lo status di non iscritti a nessun gruppo, status previsto da varie Assemblee elettive a partire dal Parlamento europeo. In altri termini non è quindi ammesso il passaggio da un gruppo ad un altro, che sia il Misto o uno qualsiasi dei gruppi già costituiti. Per le possibili espulsioni sono comunque introdotte alcune cautele di trasparenza con previsioni negli Statuti dei Gruppi e soprattutto di procedura, dovendo essere deliberate dalla maggioranza assoluta del relativo Gruppo e non decise sovraneamente dai vertici.

Sulla corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo si riprende la proposta bipartisan già lanciata dai componenti del Comitato per la Legislazione, secondo la quale esso ha la possibilità di integrare, a determinate condizioni ed escluse alcune specifiche materie, la dichiarazione d'urgenza con la previsione di un termine per la deliberazione finale dell'Assemblea per non più di tre progetti di legge per ciascun programma dei lavori, se questo è predisposto per tre mesi, ovvero per non più di due, se il programma è predisposto per due mesi. In altri termini alla corsia preferenziale surrettizia e patologica che si è venuta a creare con decreti-legge, questioni di fiducia e maxi-emendamenti se ne vuole sostituire una fisiologica fatta di disegni di legge, corsia preferenziale legata alla dichiarazione di urgenza e uso non più ostruzionistico di strumenti come gli ordini del giorno.

Il testo ovviamente contiene molto altro, come le regole più stringenti per non eludere l'esame dei progetti di legge di iniziativa popolare e dei consigli regionali e la riduzione delle Commissioni parlamentari, richiede un'analoga iniziativa che è in corso per l'adeguamento ulteriore del Regolamento del Senato, pur già modificato con decorrenza dall'inizio di questa legislatura, e merita di essere analizzato nel suo complesso. Se però se ne vuole cogliere il cuore, credo che le osservazioni precedenti siano sufficienti a verificarne il senso: quello di uno sviluppo costituzionale che esige oggi regole più forti, comunque coerenti coi principi costituzionali e con la loro esigenza di equilibrio.