

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

Seminario su *Quaranta anni di regolamenti parlamentari: 1971-2011*
organizzato nell'ambito del Master in Istituzioni parlamentari europee
per consulenti d'Assemblea

Regolamenti parlamentari e forma di governo. Il punto di vista della struttura

Roma, 27 ottobre 2011
Università di Roma "La Sapienza"

Resoconto a cura di Alessandra MIRAGLIA e Giovanna PERNICIARO

Il seminario viene introdotto dal prof. **Fulco Lanchester**, il quale ricorda anzitutto che l'incontro odierno è l'ultimo di una serie di incontri dedicati ai quaranta anni dei regolamenti parlamentari. Mentre gli incontri precedenti (distinti per decenni) sono stati dedicati, nello specifico, ad analizzare, con un taglio di storia costituzionale, il rapporto tra regolamenti parlamentari e forme di governo, la sessione odierna è dedicata all'analisi dei 40 anni dei regolamenti parlamentari, vista dal punto di vista dei Consiglieri parlamentari.

Nel presentare i relatori, Lanchester sottolinea che si tratta di esponenti di una classe dirigenziale nata intorno agli anni Cinquanta; i relatori sono divenuti funzionari parlamentari negli stessi anni in cui i regolamenti del 71 sono stati elaborati e, proprio per questo la loro vicenda professionale è legata alle istituzioni parlamentari.

Prima di passare la parola, Lanchester pone quattro domande ai relatori: cosa è successo in questo quarantennio; quale giudizio ne danno; quale è, nel decennio, il ruolo delle assemblee elettive; quale potrà essere il futuro delle stesse e come adeguare i regolamenti interni alle nuove funzioni del Parlamento.

Il dott. **Ugo Zampetti**, nell'avviare la sua prolusione, ribadisce che oggetto dell'incontro sarà l'analisi della storia dei regolamenti del 1971 condotta attraverso la storia delle amministrazioni parlamentari. Il motivo di questa scelta sta nella convinzione che non si può parlare di un parlamento moderno se non si conoscono le funzioni e il modo di funzionare degli apparati, perché le funzioni degli apparati sono strettamente legati alle funzioni degli organi parlamentari.

Zampetti richiama anzitutto le principali funzioni che nel corso degli anni hanno caratterizzato la struttura parlamentare:

- la documentazione parlamentare (essenziale perché sia garantito il principio di pubblicità)
- il supporto tecnico alle funzioni parlamentari
- la corretta interpretazione e applicazione dei regolamenti parlamentari (in particolare, nel coadiuvare il Presidente d'Assemblea).

Sottolinea, poi, la stretta interrelazione che intercorre tra le amministrazioni e gli organi politici. E, aggiunge, inoltre, che l'estrema flessibilità che caratterizza i regolamenti parlamentari, ne ha permesso l'adeguamento alle funzioni che via via si sono evolute.

Zampetti accenna poi a quanto è accaduto nella XII legislatura: nella fase in cui è avvenuto un profondo mutamento politico, le amministrazioni parlamentari – sottraendosi allo *spoils system* e mantenendo le caratteristiche dell'imparzialità e dell'autonomia – sono riuscite a garantire la corretta interpretazione e applicazione dei regolamenti parlamentari.

A questo punto, Zampetti anticipa che suddividerà la relazione secondo una periodizzazione della storia repubblicana, in tre distinti periodi, che ritiene importanti ai fini dell'oggetto da trattare:

- il primo periodo va dall'entrata in vigore della Costituzione fino al 1971 (data della riforma dei regolamenti);
- il secondo, dal 1971 fino al 1993;
- il terzo, dall'introduzione della legge elettorale di stampo maggioritario, fino ad oggi.

Il relatore richiama, anzitutto, gli elementi che hanno caratterizzato la prima fase (1948-1971), nel corso della quale il Parlamento ha occupato una posizione centrale nello scenario, caratterizzato dalla presenza dei partiti di massa e di gruppi parlamentari molto strutturati. Zampetti ricorda che, all'inizio, al ruolo "ratificatorio" del Parlamento corrispondevano le funzioni di tipo "notarile" dell'amministrazione. Punto di forza dell'amministrazione era la "tenuta unitaria", assicurata dal fatto che la responsabilità dell'intera struttura amministrativa era attribuita in capo al solo Segretario generale. Il Segretario come vertice di quell'amministrazione "a clessidra" - sopra il corpo politico, sotto quello amministrativo - il cui unico punto di contatto con gli organi politici era appunto rappresentato dal fatto che il Segretario generale risponde direttamente al Presidente d'Assemblea. Negli anni Sessanta, però, il ruolo del Parlamento da "ratificatorio" diviene "decisionale" e a questo corrisponde (nel 1964) la riforma dell'amministrazione parlamentare, la quale deve essere in grado di rispondere alle esigenze legate al nuovo ruolo del Parlamento, luogo centrale della dialettica politica.

Di fatto, in questi anni, si anticipano alcune delle esigenze che saranno alla base della modifica dei regolamenti del 1971. Si conferma il ruolo di organo di "snodo" del Segretario generale; l'amministrazione si struttura per grandi comparti (nasce il Servizio studi); servono strutture dinamiche, in grado di confrontarsi con la modernizzazione complessiva del sistema; vi è una progressiva specializzazione del personale; è necessario coprire l'asimmetria informativa, tra gruppi di maggioranza e di opposizione (che non godono di circuiti informativi diretti con il governo).

I regolamenti del 1971 (peraltro, quelle del '71 sono le uniche riforme che vedono operare Camera e Senato in contemporanea) sono, dunque, il punto di approdo di un dibattito politico e giuridico sulle prospettive che le Camere devono rappresentare. Essenzialmente, il Parlamento chiede alle strutture amministrative di avere gli "occhi" e le "orecchie" sulla società civile. Vi è la consapevolezza del ruolo centrale del Parlamento e della necessità di un ripensamento e di un aggiornamento degli strumenti. Si avvia una fase di accentuato policentrismo delle istituzioni parlamentari, le Camere operano attraverso le Commissioni, che diventano il centro della legislazione di settore; e insieme alla funzione legislativa si inizia a potenziare la funzione conoscitiva e la funzione di indirizzo (cui consegue la progressiva specializzazione della burocrazia parlamentare).

Zampetti richiama le diverse modifiche che intervengono tra il 1971 e il 1994, ricordando che tutte hanno come punto di partenza la consapevolezza che il Parlamento ricopre un ruolo centrale, ma anche il ruolo svolto in questo periodo dai gruppi di opposizione (perché sono questi gli anni in cui si precisa la distanza tra gruppi di maggioranza e di opposizione):

- nel 1979 interviene la riforma del Servizio studi, articolato in dipartimenti, per aree omogenee che seguono le Commissioni, scongiurando comunque la frammentazione, attraverso l'utilizzo di metodologie di lavoro unitario;
- introduzione di misure antiostuzionistiche;
- la programmazione, non più come strumento affidato all'unanimità ma alla maggioranza e, poi, al Presidente;
- la riforma del voto segreto, che sancisce la contrapposizione tra maggioranza e opposizione;

- la modifica delle procedure contabili (si precisa la sessione);
- la istituzione del servizio del bilancio (nel 1988): che dà l'avvio al metodo di lavoro (ancora oggi utilizzato) in cui le strutture operano in modo integrato.

La modifica elettorale del 1994 segna il passaggio ad un nuovo periodo, che va fino ad oggi, caratterizzata dall'alternanza tra gli schieramenti e dall'affermarsi del bipolarismo conflittuale tra maggioranza e opposizione.

All'inizio della XIII legislatura si pone mano al più ambizioso progetto di riforma del regolamento della Camera: un complesso di riforme che, da un lato, ha come obiettivo quello di adeguarsi al bipolarismo, dall'altro, di introdurre strumenti di garanzia della decisione

Le riforme del 1997 intendono supportare il nuovo ruolo del Parlamento, il quale è inserito in un nuovo quadro di policentrismo dei soggetti di produzione legislativa, e che necessita di strumenti che gli possano consentire di interagire con le diverse realtà e di "monitorarle".

Sono questi gli anni in cui si afferma una diversa consapevolezza della qualità della legislazione e della necessità della "integrazione funzionale" tra i servizi (servono strutture più piccole in grado di connettersi tra di loro). Centrale diviene il ruolo dei Vice-Segretari generali, cui è demandato il ruolo di coordinamento. Si precisa il ruolo di imparzialità e autonomia della amministrazione, caratteristiche da preservare tanto più in una fase di accentuata conflittualità politica. A questo proposito richiama le prese di posizione di alcuni dei Presidenti della Camera che si sono avvicinati (e, in particolare, di Violante e di Casini).

Dal punto di vista delle attività, ci si sposta dall'attività legislativa all'attività di controllo, con la conseguenza che la struttura deve potenziare l'attività di analisi e di valutazione. Si crea, dunque, un intreccio tra controllo, indirizzo e legislazione.

Queste sono dunque le nuove "frontiere" del parlamento, su cui anche l'amministrazione sarà chiamata a confrontarsi e per far fronte alle quali è necessaria sempre una maggiore specializzazione della burocrazia parlamentare.

Il consigliere **Antonio Malaschini** ha incentrato il suo intervento sull'istituto della Conferenza dei Capigruppo. L'evoluzione di quest'ultima, a cui compete la programmazione dei lavori rispettivamente di Camera e Senato, a suo avviso ha consentito il passaggio da un parlamento "ratificatorio" ad uno "decisionale". La Conferenza dei Capigruppo, secondo il Consigliere, è diventata una sorta di camera di compensazione politica. Prima del cosiddetto "Lodo Marini", la prassi prevedeva che la fiducia potesse essere posta in qualsiasi momento; in seguito, invece, poteva esser votata solo dopo le questioni pregiudiziali e le sospensive. Tutto ciò – ribadisce - non ha trovato, tuttavia, alcun riscontro normativo. Con l'istituto della Conferenza dei Capigruppo è cambiato il rapporto tra governo e parlamento senza che ci sia stata tuttavia un'adeguata revisione delle norme.

Il dibattito prosegue con l'intervento di **Vincenzo Lippolis**, secondo cui il Parlamento soffre attualmente di una sorta di crisi di identità; rispetto al passato, infatti, ricopre un ruolo marginale. I regolamenti parlamentari, dalla loro emanazione ad oggi, hanno assunto un'importanza sempre maggiore, svolgendo una funzione di camera di compensazione, soprattutto nei casi in cui la Costituzione non ha subito modifiche. I regolamenti parlamentari hanno anche consentito che la forma di governo si adattasse alla realtà in mutamento; quelli del '71, in particolare, sono stati – secondo Lippolis - l'oggettiva espressione di un particolare clima politico. Il problema della governabilità e la crisi della democrazia negli anni Ottanta hanno determinato un cambiamento della "gestione del tempo" in Parlamento. Iniziò allora un processo, seppur lento e faticoso, di spostamento della centralità dal Parlamento al governo, che portò ad un nuovo equilibrio tra gli organi dello Stato. Un ulteriore cambiamento si è registrato con la riforma del 1997, con cui si è approdati ad un sistema bipolare maggioritario. I regolamenti, quindi, hanno svolto la funzione di ammortizzatori. Secondo Lippolis, tuttavia, ci sono ancora le condizioni per un processo di adattamento dei regolamenti alle mutazioni del sistema politico. Sebbene all'inizio della XVI

legislatura sia stato sollevato il problema dell'adeguamento dei regolamenti parlamentari, il dibattito non ha avuto un seguito. Dagli anni Settanta in poi è mutato radicalmente anche il sistema partitico: si è passati dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico, attraverso l'impiego massiccio dei mass-media. Ciò ha determinato delle conseguenze anche sul ruolo delle Camere. Secondo Lippolis è mancata, e manca tutt'oggi, omogeneità dell'indirizzo politico. Il governo si è creato degli strumenti (ad esempio il maxi-emendamento con fiducia) con cui annichisce il dibattito parlamentare. Il Parlamento è divenuto, così, un luogo di acclamazione o di invettiva, e non assolve più la funzione di mediazione politica che aveva un tempo. Nella "seconda Repubblica", tuttavia, ha riconquistato il "potere" di far cadere il governo. Ma questa riconquista, secondo il Professore, è comunque un segno di crisi complessiva dei partiti.

Secondo **Alessandro Palanza**, invece, è possibile parlare di una sorta di continuità della storia parlamentare. I procedimenti parlamentari sono diventati il "luogo" in cui si sedimentano i conflitti, consentendo di trovare nuovi equilibri, seppur parziali. Le procedure parlamentari assolvono, in quest'ottica, una funzione costitutiva. Gli ultimi venti anni sono stati caratterizzati – secondo il Consigliere – da coalizioni che hanno mostrato difficoltà a durare nel tempo. Il Parlamento, a suo avviso, mostra la sua "forza" ogni volta che si registra un conflitto politico, quasi a voler dare forma e senso al caos e ad "interpretare" la crisi di unità del Paese. Secondo Palanza i tempi del Parlamento rivestono un'importanza cruciale: più delle decisioni, contano le procedure attraverso cui le decisioni stesse vengono prese.

Giorgio Rebuffa apre il suo intervento individuando alcuni punti problematici: la mobilità dei gruppi all'interno dell'Assemblea; il ruolo, attivo o di garanzia, del Presidente; il ruolo, infine delle Commissioni. La visione del Professore nel complesso risulta positiva. Negli anni Settanta è cambiata la cultura politica, si è assistito alla formazione di un sistema assembleare virtuoso, anche se – a suo avviso - il punto di svolta sono state le riforme sul finire degli anni Ottanta. Attualmente il Parlamento attraversa un momento di difficoltà perché è chiamato ad intervenire molto spesso quando le decisioni sono state già assunte; il ruolo dell'assemblea è sminuito a vantaggio del governo ed assumono sempre più importanza i c.d. centri di decisione politica "decentrati" (sindaci, Presidenti di regione, ecc.).

Il seminario si conclude con l'auspicio da parte dei relatori che la storia dei regolamenti parlamentari diventi presto oggetto di studio ed indagini approfondite, perché molti aspetti risultano ancora piuttosto enigmatici.