

XVIII

REGOLAMENTO PARLAMENTARE E LEGGE ELETTORALE PER LA CAMERA DEI DEPUTATI. PRIME RIFLESSIONI

ROBERTO DE LISO*

1. IL SISTEMA ELETTORALE

La finalità della presente nota è quella di tentare una prima valutazione dell'impatto della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati sul suo regolamento. Si tratta quindi di una ricognizione di prima approssimazione, con un ambito definito, che tuttavia richiamerà, in qualche suo passaggio, profili generali dei sistemi elettorali e del funzionamento del sistema politico istituzionale.

Il primo tema da affrontare è la definizione del sistema elettorale della Camera dei deputati dando, in questa sede, per nota la vigente normativa.

È ormai elemento comune, presso la dottrina e presso gli osservatori delle vicende istituzionali, la constatazione che questo sistema elettorale, come prodotto del referendum del 18 aprile 1993 e del complesso confronto parlamentare ad esso successivo, ha costituito una soluzione di compromesso che ha dato così vita ad un *unicum* nel panorama dei sistemi elettorali nei regimi politici democratici.

Siamo infatti di fronte ad un sistema misto maggioritario-proporzionale che ha un carattere assai particolare: l'interconnessione delle quote di ripartizione dei seggi e quindi della competizione elettorale. Infatti il sistema misto, soprattutto quando vi è la doppia scheda, fa sì che l'impatto del sistema elettorale sulla rappresentanza sia la risultante bilanciata degli effetti delle formule applicate nei due contesti distinti: nel caso italiano ciò dovrebbe avvenire con il *plurality system*, per l'attribuzione di tre quarti dei seggi complessivi nell'ambito maggioritario e con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti e con soglia di sbarramento, per il restante quarto nell'ambito del proporzionale.

* Consigliere della Camera dei deputati.

Proprio su questo punto si registra la particolarità (e se si vuole, l'anomalia) del nostro sistema. La legge elettorale dispone infatti questi meccanismi di interconnessione:

1. il candidato nel collegio è obbligato a collegarsi almeno ad una lista presente nella circoscrizione;
2. il meccanismo dello scorporo fa gravare sulla lista di collegamento, ai fini di partecipazione alla quota proporzionale, un costo per il seggio conquistato nel collegio uninominale;
3. vi può essere una contemporanea candidatura sia in collegio uninominale che nelle liste circoscrizionali (fino ad un massimo di tre) purché le liste non abbiano un diverso contrassegno;
4. in determinate circostanze i seggi conquistati da una lista con il riparto proporzionale sono attribuiti ai candidati che non hanno conquistato il collegio, ma che hanno il miglior piazzamento.

Questo insieme di elementi rende pertanto molto approssimativa la definizione di «sistema elettorale prevalentemente maggioritario» proprio per il fatto che ad una tale formula non può corrispondere sul piano della struttura della competizione politica una strategia univoca e coerente dei protagonisti politici: struttura che è invece determinata dall'insieme delle norme e dalla loro pratica operatività. In altri termini, se indubbiamente vi è stato un effetto maggioritario nel procedimento di trasposizione di voti in seggi, tale effetto si è rivelato assai più debole per quanto riguarda il comportamento dei soggetti politici, i loro rapporti con gli elettori e gli eletti, i meccanismi delle candidature, la modalità della campagna elettorale, il sistema delle alleanze, il rapporto tra scelta di una maggioranza e scelta del governo.

2. IL SUO RENDIMENTO

Se dunque la definizione del sistema è più che altro una definizione di tendenze, ovviamente non univoci sono i risultati desumibili da una analisi del rendimento della legislazione elettorale, applicata per la prima volta nel marzo scorso. Esaminiamo la questione per punti:

- a) *Creazione di una maggioranza.* Questo obiettivo è stato certamente raggiunto alla Camera, con apprezzabile margine e per l'efficacia soprattutto della clausola di sbarramento nella quota proporzionale. Non altrettanto può dirsi invece per il Senato ove non abbiamo tale risultato essendo i numeri degli schieramenti contrapposti pressoché pari.

Gli osservatori di questioni istituzionali non hanno in realtà messo in adeguata luce questo dato, che peraltro è evento che si realizza raramente non solo nei sistemi maggioritari ma anche in quelli proporzionali. La mancanza di maggioranza al Senato, da collegarsi anche, ma non solo, alla diversa legge elettorale, è in realtà un elemento che incide nel profondo nelle vicende istituzionali e politiche di questa legislatura. Di questo rilevante fatto vi è una diffusa consapevolezza, essendo prevalso nell'opinione pubblica il dato tutto politico dei risultati della Camera. Così facendo si dimentica che i congegni costituzionali hanno proprie logiche e regole non superabili con la cosiddetta volontà politica. Il bicameralismo perfetto è un dato costituzionale strutturale da cui non si può prescindere, sia sul piano della funzione legislativa che su quello dell'indirizzo politico.

b) *Costituzione di una maggioranza di governo.* La risposta univoca all'interrogativo «chi governa?» che la dottrina ritiene tipica del sistema maggioritario non sembra sia stata realmente data da questa prima esperienza elettorale. Il governo che si è costituito non solo è stato di coalizione ma ha mantenuto forti spinte di competizione e conflitto all'interno della sua maggioranza, con una accentuata ricerca da parte di ciascuna componente di una propria identità politica. Nelle vicende parlamentari più rilevanti (dal noto decreto Biondi sulla custodia cautelare, al decreto salva-Rai, alla manovra finanziaria) vi è stata una costante dissociazione della componente leghista dalla maggioranza. In realtà vi sono stati sia nell'impostazione della campagna elettorale sia nel dibattito politico successivo linee e comportamenti tipici di sistemi politici basati sul proporzionale piuttosto che sul maggioritario. Nella passata competizione elettorale si è infatti sviluppato un conflitto di carattere *centrifugo*, sul modello di società e sul rischio del non ritorno nel caso di vittoria dallo schieramento avversario, laddove nei sistemi maggioritari il conflitto è certo aspro e radicale, ma *centripeto*, vertendo su programmi alternativi e non su visioni ideologiche inconciliabili. Successivamente alle elezioni il dibattito, per un certo periodo, si è poi incentrato sull'allargamento della maggioranza: tematica tipica del proporzionale dove ogni forza politica presidia la sua area di elettorato e gli accordi di governo avvengono tra gruppi dirigenti.

Specularmente anche sul versante delle opposizioni non si è costituita una unica opposizione: ne esistono infatti, almeno due, la minore pur sempre di apprezzabile consistenza e significato politico, entrambe gelose custodi di una propria autonoma identità.

c) *Funzione della leadership e rapporto tra esecutivo e legislativo.* Nel maggioritario il *leader* del partito di maggioranza, come capo dell'esecutivo, è il «realizzatore» del programma e non già l'unificatore e il mediatore tra componenti della coalizione. Nella nostra esperienza, invece, già nella fase di formazione del governo si sono registrate prassi tipiche del precedente modello politico con

delegazioni di partiti, con due vicepresidenti del Consiglio con un faticoso equilibrio nell'attribuzione dei dicasteri. Inoltre il *leader* del polo elettorale vincente si è spesso trovato a svolgere una funzione prevalentemente di raccordo e di richiamo all'unità delle varie forze politiche di maggioranza.

In più di una circostanza poi l'azione del Presidente del Consiglio ha evidenziato ulteriori limiti derivanti, specie nella libertà di decisione, dai vincoli di alleanze, con gli altri *partners* di governo (da ultimo si veda la vicenda delle nomine dei commissari Cee nell'ottobre '94).

Lo stesso rapporto tra esecutivo e legislativo dimostra che non vi è ancora nel nostro sistema quel carattere di prevalenza del governo nella determinazione dell'indirizzo legislativo, che è invece tipico dei sistemi maggioritari, tant'è che recentemente si è giunti al caso estremo, unico nella storia parlamentare, di una richiesta del governo alla Camera di riezione, in sede di esame preliminare dei requisiti di necessità ed urgenza, di un proprio decreto-legge.

In questo contesto la stessa capacità propositiva del governo appare alquanto contenuta: infatti nei primi sei mesi della legislatura sono stati presentati alla Camera 203 disegni di legge a cui vanno aggiunti 57 disegni trasmessi al Senato (compresi i ritrasmessi). Dal totale risultante, se si escludono i 148 disegni di legge di conversione, i 54 disegni di legge di ratifica ed i 2 di bilancio (da considerarsi pressoché atti dovuti), non scaturisce certamente l'immagine di un governo impegnato in una forte attività di indirizzo legislativo; per dati complessivi non sembra differire da quello dell'inizio della precedente legislatura, peraltro segnata, sin dal suo avvio, da gravi e chiari sintomi di crisi di sistema politico.

d) *L'influenza della maggioranza nazionale nelle singole maggioranze locali.* Il carattere composito della maggioranza nazionale registra, almeno per quelle che sono le prime esperienze in atto, una marcata disaggregazione nelle realtà locali, con alleanze variegata e ricomposizioni assai diversificate.

Su questo punto poi l'analisi deve arrestarsi, anche per la compresenza nella situazione attuale di sistemi elettorali diversi per il diverso livello di rappresentanza: 1) comuni e province; 2) regioni; 3) Camera e Senato; 4) Parlamento europeo. Questa compresenza di sistemi complica, per le inevitabili influenze reciproche, la capacità di rendimento di ciascuno e rende assai più incerto e difficile il giudizio dell'osservatore.

3. GLI EFFETTI SUL SISTEMA ISTITUZIONALE

Per quanto riguarda gli effetti sul sistema istituzionale, una letteratura amplissima ha dimostrato come la legislazione elettorale di per sé non possa produrre

una struttura istituzionale definita se non combinandosi con il sistema partitico, dato questo che è però autonomo, perché connesso ad elementi storico-sociali specifici di ogni paese e delle sue tradizioni politiche.

Non vi è dunque una continuità, automatica e indefettibile, tra legge maggioritaria e democrazia maggioritaria. Questa può costituirsi solo con una attività di ampio respiro, con una concezione organica delle regole costituzionali e non, che debbono accompagnare un sistema elettorale maggioritario, per realizzare un equilibrio tra organi costituzionali ed un funzionamento armonico del sistema democratico. Questo tema, peraltro già avvertito negli ultimi mesi della scorsa legislatura, si presenterà sempre più come motivo dominante del dibattito istituzionale. Costituirà un punto acuto di scontro politico ma anche il terreno su cui una ricomposizione dovrà essere ricercata per evitare un ripiegamento generale della stessa prospettiva istituzionale ed un riaffacciarsi, anche sulla questione elettorale, di ipotesi e suggestioni di carattere proporzionalistico.

In questi sei mesi di avvio alla XII legislatura non può ancora dirsi delineato un quadro istituzionale coerente: non solo le Camere non hanno ancora prodotto leggi attese, per scadenze non prorogabili quale è quella concernente la disciplina delle elezioni regionali – è auspicabile che ciò avvenga presto – ma non vi è stato neanche un centro motore, unificante (quale ad esempio poteva essere il governo ovvero una effettiva maggioranza parlamentare di governo) che dettasse una mappa delle questioni da risolvere per costruire una trama istituzionale capace di sostenere il gioco ed il conflitto politico, quale oggi si presentano.

In questo contesto si inserisce quindi la questione dei riflessi delle nuove leggi elettorali sui regolamenti parlamentari e delle conseguenti modifiche da apportarvi. Da tempo la parte più moderna della dottrina considera giustamente tali fonti come elementi di integrazione e di attuazione della forma di governo prevista in Costituzione. Essi non si pongono solo come norme disciplinanti la procedura legislativa e comunque deliberativa delle Camere e l'organizzazione dei loro organi, ma anche e soprattutto come atti di indirizzo politico-costituzionale attraverso i quali la maggioranza assoluta di ciascuna Assemblea delinea, nell'ambito delle norme costituzionali che si pongono come limite non valicabile, un equilibrio tra poteri costituzionali. Ciò significa che attraverso i regolamenti parlamentari, graduando le modalità di esercizio delle attribuzioni costituzionali, si concorre fortemente a delineare una determinata forma di governo, imprimendo così un carattere definito allo stesso sistema parlamentare.

Qui si può quindi compiere un primo tentativo di dare una risposta al quesito relativo all'incidenza della legge elettorale delle Camere sul regolamento.

4. LEGGE ELETTORALE E REGOLAMENTO PARLAMENTARE

Il carattere ed il rendimento della legge elettorale, così come prima analizzati, hanno provocato un impatto assai ridotto sul regolamento della Camera. Fatta eccezione per la norma concernente la costituzione in deroga dei gruppi, che espressamente rinviava alla preesistente legge elettorale e relativamente alla quale la giunta per il regolamento della Camera e successivamente l'Ufficio di Presidenza si sono espressi per la non applicabilità, nessun'altra norma regolamentare ha necessitato di modifiche o adattamenti. Non a caso, la giunta per il regolamento non è stata fin qui chiamata ad effettuare alcuna interpretazione adeguatrice né ha formulato ovvero ricevuto proposte formali di modifiche regolamentari conseguenti ai mutati meccanismi elettorali. Anche la discussione avviata in giunta, nonché le note, ancora di carattere interlocutorio, presentate da alcuni suoi membri, costituiscono opzioni di politica istituzionale che in via mediata si richiamano al principio elettorale maggioritario. Si può quindi dire che il regolamento parlamentare può costituire, in via originaria ed autonoma, una fonte concorrente idonea ad introdurre nel sistema istituzionale principi generali e concrete modalità di funzionamento della Assemblea parlamentare tipici di quella che si definisce democrazia maggioritaria. Dunque non è tanto l'impatto della legge elettorale ma l'autonoma decisione e scelta politica dei gruppi parlamentari presenti nella Camera, che può valere a delineare una trama normativa regolamentare che rafforzi i principi tipici del maggioritario. È perciò illusorio ritenere che la legge elettorale avrà di per sé un effetto di traino di processi riformatori regolamentari; muoversi in questa ottica probabilmente indebolirà le stesse proposte di riforma che vanno invece collegate ad un più ampio disegno di riscrittura di regole per la democrazia maggioritaria. Se questa impostazione è realistica vi è dunque uno spazio alquanto ridotto per un'azione ricostruttiva tecnica e vi è invece la necessità piuttosto di orientarsi verso una serie ampia di opzioni politiche che possono muoversi con un largo spettro di soluzioni alternative intorno a due profili fondamentali:

a) accentuazione della distinzione tra maggioranza ed opposizione;

b) definizione più marcata dei poteri e delle responsabilità del governo in Parlamento. In questa prospettiva possono anche recuperarsi delle linee di tendenza già presenti nelle riforme degli anni ottanta (per tutte valgano il voto palese, il contingentamento dei tempi, il calendario in parte riservato ai temi proposti dall'opposizione), rafforzandole ed indirizzandole in modo più coerente alla logica delle Assemblee nei sistemi maggioritari.

Vi possono dunque essere dei filoni ispiratori di una nuova stagione di riforme regolamentari che pervengano soprattutto ad una revisione del procedimento legislativo, attuando non solo una sua radicale razionalizzazione, ma dando attua-

zione al secondo comma dell'art. 72 della Costituzione laddove prevede la possibilità per il regolamento parlamentare di prevedere procedimenti abbreviati di urgenza. In questo modo si potrà anche affrontare realmente il problema dei decreti-legge il cui numero potrà essere ridotto soltanto quando saranno garantiti tempi certi di esame per provvedimenti legislativi di particolare natura che non tollerano tempi e cadenze del procedimento ordinario. Parallela dovrà essere anche la ricostruzione di un ruolo del governo, per una sua più marcata presenza e connotazione parlamentare. In questo senso andrebbe anche esplorata la possibilità di prevedere nel regolamento parlamentare istituti e procedimenti volti ad agevolare una riorganizzazione del sistema delle fonti, compreso il tema della delegittimazione.

Mi sia a questo punto consentita una osservazione di carattere più generale: nell'ordinamento giuridico italiano, vi è una radicale crisi del sistema delle fonti normative, crisi che potrebbe divenire ancor più grave in futuro e che, per essere fronteggiata efficacemente, richiede interventi coordinati e su diversi piani.

A tal fine di riequilibrio fra ruolo e Parlamento e del governo non può probabilmente essere perseguito attraverso la divisione di compiti tra legge che contiene i principi, le idee guida, la regolazione dei rapporti fondamentali, e fonti ad essa subordinate che definiscono i dettagli, la disciplina di settore, etc.

Nello Stato contemporaneo vi è un intreccio così complesso tra funzioni sociali che l'indirizzo politico con grande difficoltà può sezionarsi per strati successivi, in base a principi di gerarchia di valori: di fronte a problematiche assolutamente nuove (pensiamo alla bioetica) perfino quella che si definisce la norma tecnica può assumere una rilevante portata politica. Conseguentemente, poiché tutti i moderni sistemi democratici hanno «fame di norme» e necessitano di una forte produzione giuridica complessiva, un ingente carico normativo non potrà non gravare necessariamente sull'organo di rappresentanza generale.

Il punto dunque è quello di conservare o restituire attraverso incisive riforme regolamentari efficacia al potere legislativo delle Assemblee parlamentari, che anche nella democrazia maggioritaria non possono essere ridotte alla prevalente funzione di controllo ma restano il grande centro di produzione e regolazione giuridica della vita nazionale.

Per concludere, una domanda: è possibile avviare questo processo di riforme regolamentari? Molte circostanze inducono a non formulare una risposta positiva. L'incertezza dell'attuale fase politica, la relativa instabilità della coalizione e degli stessi schieramenti contrapposti, la mancanza di una cultura istituzionale di tipo maggioritario, non favoriscono al momento un disegno riformatore. Tutti i gruppi temono che innovazioni regolamentari possano ridurre gli spazi a disposizione per tattiche parlamentari, anche eventualmente di carattere dilatorio ed ostruzionistico, che in futuro possano essere utili alla propria causa politica.

Una cosa è tuttavia certa: se nella XII legislatura questi problemi non trove-

ranno soluzione, resteranno egualmente nell'agenda di tutte le forze politiche e costituiranno una grande opportunità di dialogo con i cittadini ed occasione di consenso per coloro che sapranno metterle al centro di un programma elettorale e politico.