

*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

PERIODICO DEL LABORATORIO DI STORIA COSTITUZIONALE "ANTOINE BARNAVE" n. 15 / I semestre 2008

I regolamenti parlamentari nei momenti  
di "svolta" della storia costituzionale italiana



Francesco Bertolini, Paolo Caretti, Carlo Chimenti, Leopoldo Elia,  
Romano Ferrari Zumbini, Piero Gambale, Eduardo Gianfrancesco,  
Luigi Lacchè, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Andrea Manzella,  
Damiano Nocilla, Giovanni Orsina, Alessandro Palanza,  
Cesare Pinelli, Guido Rivosecchi



*Giornale di*  
**Storia**  
**costituzionale**

n. 15 / I semestre 2008

I REGOLAMENTI PARLAMENTARI NEI MOMENTI DI "SVOLTA"  
DELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA

A cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo



**eum** > edizioni università di macerata

Giornale di Storia costituzionale  
Periodico del "Laboratorio Antoine Barnave"  
n. 15 / I semestre 2008

*Direzione*

Luigi Lacchè, Roberto Martucci, Luca Scuccimarra

*Comitato scientifico*

Vida Azimi (Parigi), Bronislaw Baczko (Ginevra), Giovanni Busino (Losanna), Francis Delpeché (Lovanio), Alfred Dufour (Ginevra), Lucien Jaume (Parigi), Heinz Mohnhaupt (Francoforte), Michel Pertué (Orléans), Michael Stolleis (Francoforte), Joaquín Varela Suanzes (Oviedo)

*Comitato di redazione*

Paolo Colombo, Federico Lucarini, Giovanni Ruocco

*Segreteria di redazione*

Mauro Antonini, Marco Bruni, Ronald Car, Luca Cobbe, Roberta Ciaralli, Gerri Ferrara, Simona Gregori, Paola Persano, Gianluca Piergiacomi, Monica Stronati

*Direzione e redazione*

Laboratorio di storia costituzionale "A. Barnave"

Università di Macerata

piazza Strambi, 1 – 62100 Macerata,

tel. +39 0733 258724; 258775; 258365

fax. +39 0733 258777

e-mail: barnave@unimc.it

I libri per recensione, possibilmente in duplice copia, vanno inviati alla Segreteria di redazione.

La redazione si rammarica di non potersi impegnare a restituire i dattiloscritti inviati.

*Direttore responsabile*

Angelo Ventrone

Registrazione al Tribunale di Macerata

n. 463 dell'11.07.2001

*Edizione/Publisher*

Edizioni Università di Macerata

*Distribuzione/Distributed by*

Quodlibet edizioni

via Santa Maria della Porta, 43 - 62100 Macerata

tel.+39 0733 264965 - fax +39 0733 267358

e-mail: ordini@quodlibet.it

ISBN 978-88-6056-033-9

ISSN 1593-0793

*Tipografia*

Litografica Com, Capodarco di Fermo, Fermo

Questo numero della rivista è pubblicato con un finanziamento dell'Università degli Studi di Macerata, del Dipartimento di diritto pubblico e di teoria del governo dell'Università di Macerata, dell'Università di Teramo e del Ministero dei Beni Culturali.



*In copertina:* Scranno della Presidenza a Montecitorio – Camera dei Deputati.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2008

*Prezzo di un fascicolo*

euro 22;

arretrati, euro 26;

*Abbonamento annuo (due fascicoli)/Subscription rates (two issues)*

Italia, euro 35; Unione europea, euro 40; U.S.A. e altri Stati, euro 60;

*Pagamento:*

A mezzo conto corrente postale n. 14574628 intestato a

Tempi provinciali soc. coop. a.r.l.,

via p. Matteo Ricci, 108 - 62100 Macerata;

Con assegno bancario, con la stessa intestazione;

Tramite bonifico bancario: Banca delle Marche cc. 13004

ABI 6055 CAB 13401

con Carta Visa, inviando, tramite fax o e-mail, i propri dati,

numero della Carta e le ultime quattro cifre della data di scadenza.

*Payments:*

By bank transfer: Banca delle Marche cc. 13004 ABI 6055 CAB 13401

Swift BAMA IT 3A001

By Credit Card (Visa): please send by fax or e-mail the Credit Card

number and the last four digits of expiration date.

Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo.

---

*Errata corrige:* nel numero 14/II semestre 2007 è comparso un saggio di Egle Betti Schiavone e non, come erroneamente indicato, di Egle Betti-Schiavoni.

# Sommario

GIORNALE DI STORIA COSTITUZIONALE n. 15 / I semestre 2008

- 5 Introduzione  
EDUARDO GIANFRANCESCO E NICOLA LUPO
- Fondamenti
- 13 Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari  
CESARE PINELLI
- 17 Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848  
ROMANO FERRARI ZUMBINI
- 25 La verifica dei poteri nel periodo statutario: l'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868  
PIERO GAMBALE
- 33 *La lotta per il regolamento*: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900  
LUIGI LACCHÈ
- 53 Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana  
GIOVANNI ORSINA
- 69 Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista  
EDUARDO GIANFRANCESCO
- Itinerari
- 101 Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente  
PAOLO CARETTI
- 105 Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente  
FRANCESCO BERTOLINI
- 117 I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)  
NICOLA LUPO

- 135 I regolamenti del 1971  
CARLO CHIMENTI
- 143 Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente  
GUIDO RIVOSACCHI
- 157 Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari  
LEOPOLDO ELIA
- 161 Le riforme degli anni '80 alla Camera  
VINCENZO LIPPOLIS
- 173 La riforma del regolamento nel Senato nel 1988  
DAMIANO NOCILLA
- 191 Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999  
ALESSANDRO PALANZA

## Approdi

- 201 Qualche considerazione finale  
ANDREA MANZELLA
- 205 Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari  
LEOPOLDO ELIA

## Librido

- 211 Primo piano  
Vincenzo Lavenia legge *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, a cura di Francesco Benigno e Luca Scuccimarra
- 217 Ventuno proposte di lettura

# Introduzione

EDUARDO GIANFRANCESCO E NICOLA LUPO

*Tutto lo sviluppo della storia del diritto pubblico dalla fine del secolo XVIII sino a questi nostri tempestosi giorni, è avvenuto attorno alla specificazione delle funzioni e alla moltiplicazione dell'importanza dell'istituto parlamentare in generale e delle assemblee in cui esso consiste ed opera.*

Basterebbero forse queste parole del Maestro del diritto pubblico italiano, Vittorio Emanuele Orlando – inserite in uno scritto dal titolo esemplare: “*Il Diritto parlamentare nel Diritto costituzionale*”, datato 11 aprile 1950 e posto quale introduzione al noto lavoro di Federico Morhoff *Giurisprudenza parlamentare* – a dare un senso a questa raccolta di contributi, dedicati al ruolo esercitato dai regolamenti parlamentari nei principali momenti di svolta della storia costituzionale italiana.

Se la storia del diritto costituzionale italiano è storia innanzi tutto dell'istituzione parlamentare, allora l'analisi dei regolamenti parlamentari è punto privilegiato di osservazione della trasformazione, ora evolutiva ora involutiva, del diritto costituzionale del nostro Paese.

Della forma di governo, innanzitutto: giocandosi in primo luogo nel complesso delle regole di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle assemblee parlamentari la partita decisiva dei rapporti tra governo e parlamento e di quelli tra maggioranza ed opposizione.

Ma, come evidenziano alcune delle relazioni di seguito pubblicate, la modifica delle regole del gioco parlamentare incide direttamente altresì sul fondamentale principio di struttura del nostro ordinamento, ovvero il principio democratico: l'ambizione – che caratterizza “la storia del diritto pubblico dalla fine del secolo XVIII sino a questi nostri tempestosi giorni” (e la tempesta non sembra essersi diradata del tutto da quando V.E. Orlando scriveva...) – di rendere il Parlamento lo “specchio” della società determina un intuibile strettissimo collegamento tra le regole fondamentali di organizzazione e funzionamento del Parlamento stesso ed il principio primo di identificazione di una collettività che si fa popolo.

È il diritto parlamentare a registrare

linee di continuità e di frattura del legame tra “popolo” e “parlamento”: come dimostrano esemplarmente l’esperienza fascista di trasformazione della nozione di rappresentanza politica e – l’accostamento non scandalizzi – la crisi di legittimazione rappresentativa dell’istituzione parlamentare registratasi, in Italia, negli ultimi anni.

Il riferimento non è soltanto a quello che, a stare alle cronache, è sotto gli occhi di tutti, ovvero la crisi di riconoscimento da parte dei rappresentati-società civile nei confronti dei rappresentanti selezionati dal sistema politico-partitico (e dalla legge elettorale da questo sistema prodotta). Di una crisi di legittimazione è possibile anche parlare con riferimento al diverso – ma complementare al primo – tema del legame della rappresentanza con il “territorio” e all’esigenza di individuare una diversa qualità della rappresentanza parlamentare in una delle due camere. Anche questo costituisce, come è evidente, un aspetto del diritto parlamentare che incide in modo immediato e diretto sulla forma di stato.

Ma quale è, allora, il posto del “Diritto parlamentare nel Diritto costituzionale” ?

Dai contributi raccolti in questo volume, emerge, secondo noi, la conferma della posizione di assoluta avanguardia che il diritto parlamentare ha assunto nella storia del diritto costituzionale italiano, dalle origini sino ad oggi.

La peculiare natura delle sue regole, collocate all’intersezione tra politica e diritto, conferisce ad esse una sensibilità straordinaria a registrare le tensioni che si sviluppano nel diritto costituzionale “generale”. Viene a questo proposito in gioco la “struttura” delle regole di diritto parlamentare, nel loro intreccio di diritto scritto, convenzioni, suscettibili o meno di generalizzazio-

ne, consuetudini, precedenti “selezionati” dal Presidente di assemblea (o meglio, da questo in collaborazione con l’apparato servente): un *corpus* normativo di grande articolazione e ricchezza, che consente al diritto parlamentare di cogliere in anticipo i segnali del cambiamento, del passaggio di questo dal piano meramente politico a quello giuridico.

I contributi del presente volume sembrano confermare questa estrema “sensibilità” delle regole di organizzazione e funzionamento delle assemblee parlamentari alle trasformazioni delle istituzioni e delle dinamiche costituzionali: dalle fibrillazioni della forma di governo parlamentare proprie dell’esperienza statutaria di fine Ottocento, alle conseguenze dell’introduzione del suffragio universale e della legge elettorale proporzionale del 1920, al caso macroscopicamente rilevante dell’avvento del regime fascista al potere ed allo stravolgimento da esso operato dei tradizionali istituti di diritto parlamentare; e così via, fino ad arrivare alle modifiche regolamentari degli ultimi decenni che rispecchiano l’ansia, per così dire, di razionalizzazione e rafforzamento della posizione costituzionale del governo e le trasformazioni del sistema indotte dalle riforme elettorali del 1993 e del 2005.

Se, del resto, il parlamento è l’organo rappresentativo della società per eccellenza, è naturale che al suo interno si manifestino, prima che altrove, le tensioni al cambiamento dell’ordine costituzionale complessivo e che il diritto parlamentare “registri” tali tensioni.

Allo stesso tempo – ed è il rovescio della medaglia del fenomeno appena considerato – sono proprio le regole del diritto parlamentare a focalizzare per prime il muta-

mento costituzionale, contribuendo al suo prodursi, prima ancora che esso trovi una sua formalizzazione in previsioni di rango costituzionale.

Anche in questo caso, nelle pagine che seguono, il lettore potrà trovare una pluralità di applicazioni di tale principio: dalla nascita della forma di governo parlamentare, alla sua evoluzione in epoca statutaria, alla sua crisi, sino alle diverse periodizzazioni costituzionali dell'esperienza repubblicana, che spesso corrispondono a processi riformatori dei regolamenti parlamentari.

Talvolta, come esemplarmente spiegato da Silvano Tosi, è la stessa Costituzione rigida ad essere integrata, se non modificata, attraverso il diritto parlamentare: in questo caso, ragionare di quale sia il posto del diritto parlamentare nel diritto costituzionale finisce per essere leggermente riduttivo.

Si tratta, nel complesso, di un processo circolare evidente e, tutto sommato, naturale nella vita dell'istituzione parlamentare: nell'esperienza italiana forse maggiormente visibile che in altri ordinamenti, caratterizzati, invece, da un maggiore grado di dettaglio delle disposizioni costituzionali in tema di forma di governo e rapporti tra parlamento e governo (e qui il pensiero va, per antitesi, all' "ingabbiamento" del diritto parlamentare operato dalla Costituzione francese del 1958).

Ciò che occorre, invece, mettere ancora in evidenza, ad integrazione di quanto sin qui detto, è che l'esperienza italiana si caratterizza per un ulteriore elemento, questa volta di debolezza, del diritto parlamentare, che emerge da più di una delle relazioni che seguono.

La specificità indubbia del diritto par-

lamentare, come diritto di assemblee legislative, si è infatti troppo spesso tradotta in un isolamento dello stesso rispetto al diritto costituzionale generale.

Vi è in ciò qualcosa di paradossale che non può sfuggire: la branca del diritto pubblico caratterizzata dalla massima capacità recettiva, quando non anticipatoria, delle tendenze evolutive dell'ordinamento ha scontato e sconta, nell'esperienza italiana, una situazione di separatezza che inevitabilmente si traduce in un distacco di essa dalla strumentazione garantistica che il "diritto costituzionale generale" ha progressivamente sviluppato a protezione degli istituti fondamentali della forma di stato e della forma di governo.

Sono evidenti e note le "nobili" ragioni di questo "splendido isolamento", in difesa dei parlamenti avverso gli esecutivi regi ed i giudiziari ad essi legati. Forse non è ancora sufficientemente diffusa, però, la consapevolezza di come la dottrina (un tempo gloriosa) degli *interna corporis*, giunta al termine l'era del parlamentarismo romantico, abbia indebolito la capacità di resistenza del parlamento italiano di fronte ai colpi del fascismo.

Venendo ai giorni nostri, questo distacco ed isolamento manifesta una serie di evidenti criticità rispetto alla "grande regola dello stato di diritto", per usare l'espressione della decisione della Corte costituzionale che con la maggiore eleganza argomentativa ha confermato in epoca recente questa separatezza: il tema "classico" ma sempre dolente dell'autodichia; il giudizio sui titoli di ammissione; la tutela dei "terzi" che vengano in contatto con potestà del Parlamento, come nel caso del potere di inchiesta; la sottrazione sostanziale ad ogni possibilità di verifica esterna del procedi-

mento decisionale parlamentare e, conseguentemente, la nascita di prassi quanto mai discutibili nella loro conformità a Costituzione, come quella dei maxi-emendamenti e della compressione estrema dei tempi di esame dei provvedimenti in Commissione; la rincorsa al "peggior precedente" e, quindi, il problema di una gestione più trasparente e oggettiva delle fonti non scritte del diritto parlamentare.

Quelli appena ricordati sono soltanto alcuni esempi in cui l'autonomia del diritto parlamentare si traduce in una separazione immotivata da principi costituzionali di portata generale e rischia di minare le basi della stessa legittimazione democratica del Parlamento nella società italiana contemporanea.

Ci sembra opportuno aggiungere – in prospettiva – che un riflesso di questo atteggiamento "isolazionista" lo si può cogliere anche nell'idea, di tanto in tanto emergente nel dibattito politico italiano, che le modifiche dei regolamenti parlamentari possano da sole risolvere i problemi di funzionalità della forma di governo. Anche in questo caso, dietro una pretesa autosufficienza del diritto parlamentare si nasconde una propensione all'isolamento dello stesso dal diritto costituzionale generale. Un più maturo approccio al tema delle riforme istituzionali non può infatti, a nostro giudizio, prescindere da riforme costituzionali ed elettorali connesse ed accompagnate a conseguenti riforme regolamentari.

L'indagine di tipo storico che in questa sede si è operata dovrebbe aiutare – così almeno noi curatori speriamo – a cogliere i rischi che l'approccio "isolazionista", nelle sue diverse declinazioni, determina per il radicamento del diritto parlamenta-

re nel diritto costituzionale e per la idoneità del primo ad operare in relazione circolare con il secondo.

Da questa circolarità è scaturito – nel bene e nel male, ma nel complesso ci sembra che il bene prevalga sul male – un secolo e mezzo di storia costituzionale del nostro paese. Al valore tutelato da questa circolarità dobbiamo restare legati, se vogliamo che il parlamento resti lo "specchio" rappresentativo nel quale la società può in ogni momento riflettersi per interrogarsi, riconoscersi, migliorarsi.

*Il volume raccoglie gli atti di un seminario organizzato dal Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS Guido Carli di Roma e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo e svoltosi il 30 novembre 2007. L'organizzazione del seminario non sarebbe stata possibile senza la disponibilità della prestigiosa sala Igea dell'Enciclopedia italiana, gentilmente concessa dal suo Presidente, il professor Francesco Paolo Casavola, e senza la preziosa collaborazione dei dottori Giovanni Piccirilli, Giovanna Perniciaro, Cristina Fasone e Gabriella Angiulli.*

*Un ringraziamento particolare a Stelio Mangiameli per l'aiuto finanziario nella pubblicazione.*

*Proprio nel momento in cui questo volume stava per andare in stampa è venuto a mancare il professor Leopoldo Elia, che ad esso aveva contribuito con due acuti interventi e, prima ancora, presiedendo la terza sessione del seminario del 30 novembre 2007.*

*I curatori non dimenticheranno mai il sostegno e la disponibilità che il professor Elia – nella Sua profonda sensibilità di storico delle istituzioni parlamentari e di finissimo inter-*

## Gianfrancesco e Lupo

*prete del diritto costituzionale e parlamentare – ha manifestato, sin da subito, nei confronti dell’iniziativa della quale ora pubblichiamo i risultati (come di quella che l’ha preceduta, svoltasi a Roma il 17 marzo 2006, e i cui atti sono in Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, a cura di E. Gianfrancesco e L. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007).*

*Con l’amarezza e il rimpianto che la lettura delle ultime righe dell’intervento finale del professor Elia suscitano in noi, dedichiamo questa raccolta di contributi scientifici alla Sua memoria di studioso appassionato e di uomo mite e allo stesso momento coraggioso, in un tempo che richiede tutte queste virtù riunite.*







# Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari

CESARE PINELLI

Se non sbaglia, il nostro è il primo incontro di studi in cui storici e costituzionalisti affrontano insieme in modo così completo il tema dei regolamenti parlamentari. Ricordo moltissimi incontri e saggi che inquadrano il tema nell'ambito dell'evoluzione del sistema politico in età repubblicana. L'approccio, sicuramente utile a cogliere le ragioni delle riforme come delle mancate o parziali riforme dei regolamenti delle Camere, diventa solo in parte soddisfacente ove si vada alla ricerca di una comprensione più ampia della natura e del senso del diritto parlamentare, nella misura in cui sacrifica l'esame di regole risalenti e della formazione e del consolidamento di consuetudini di lungo periodo, per il quale non si può prescindere dagli apporti di storia costituzionale.

Se poi guardiamo a come i colleghi Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, attenti organizzatori del nostro incontro, hanno articolato le sessioni, ci accorgiamo che la periodizzazione prescelta corrisponde tendenzialmente a quella proposta da Massimo Severo Giannini nel saggio *Parla-*

*mento e amministrazione* (in "Amministrazione civile", 1961, p. 145 s.) per distinguere le fasi della storia costituzionale del Paese, da lui intese come costituzioni in senso materiale o sostanziale. Risalendo all'indietro, Giannini ne indicava quattro: fase repubblicana, fascista e, nell'ambito della fase prefascista, liberale-oligarchica e liberale-democratica, dall'introduzione del suffragio universale maschile fino al fascismo. Quest'ultima, che al contrario della giuspubblicistica di allora Giannini distingueva dalla precedente, copre il decennio 1913-1922, nel quale passa la proporzionale e subito dopo si riformano i regolamenti parlamentari in modo da organizzare le Camere per gruppi, il che giustifica il giudizio di «una vera e propria rivoluzione costituzionale, come il nostro paese non ne aveva più viste dopo il 1848», dato a caldo da Francesco Ruffini sul "Corriere della sera" del 14 agosto 1920.

In quel vecchio saggio di Giannini, c'è un'altra considerazione che torna utile ricordare. A voler ripercorrere gli eventi politico-istituzionali fino al fascismo, dice,

«si sarebbe tentati di concludere in senso molto amaro che l'organo fondamentale delle nostre due prime costituzioni in realtà non ha mai funzionato secondo le regole. E che la vita costituzionale si è svolta non in modo ordinato, ma secondo rapporti di forze politiche più o meno mal contenute da istituti costituzionali. È la conclusione che a suo tempo trasse Oriani, che riappare in Gobetti e in Gramsci, ritorna ancora dopo la Seconda guerra, e che serpeggia tuttora nella critica marxista dello Stato misto convenzionale in cui viviamo. Se essa fosse vera, ci potremmo senz'altro fermare qui».

Ma quella conclusione non circola forse tuttora? A me pare proprio di sì, e continua, aggiungo, a dare man forte ai consiglieri dei principi di tutte le stagioni possibili, tanto convinti anch'essi che le istituzioni siano puro rispecchiamento di rapporti di forza, quanto irreprensibili nei loro abiti di tecnici. Anche l'obiezione di Giannini appare però ancor oggi pertinente, ovviamente sul piano scientifico che ci interessa in questa sede: se la vita costituzionale si fosse svolta solo sulla base dei rapporti di forza, sarebbe «inutile per il giurista soffermarsi a contemplare il passato, perché esso si è svolto al di fuori delle norme: è un fatto per cui è data solo facoltà di assistere, non facoltà di formulare giudizi giuridici, è come contemplare l'accadimento dell'imperatore Giustiniano che mangia un pollo». Subito dopo, spiega che l'approccio sottovaluta le incertezze di molti giudizi su eventi costituzionali, a cominciare dal carattere parlamentare o extraparlamentare di tante crisi di governo in epoca statutaria, e dagli ambigui andamenti della stessa forma di governo, che non corrispondeva al modello della monarchia costituzionale sancita dallo Statuto

senza però uniformarsi alla tipologia del regime parlamentare. E invita a non confondere il giudizio negativo sulla storia civile e politica degli italiani con quello sul funzionamento degli istituti costituzionali e amministrativi, pur senza negare le ovvie concessioni. Evitando quella confusione, il giudizio resterà magari negativo pure sotto il secondo profilo, ma sarà frutto di uno studio non appiattito sugli accadimenti politici, ma rivolto all'approfondimento di cause anche endogene al funzionamento delle istituzioni.

Queste avvertenze, non solo metodologiche, vanno a mio avviso tenute particolarmente presenti quando si studia l'evoluzione dei regolamenti parlamentari, dove le innovazioni in grado di accompagnare tempestivamente i processi di trasformazione politico-istituzionale si alternano con la forza inerziale di certi istituti. Non a caso, il filo conduttore del nostro incontro è costituito dal rapporto tra "continuità" e "svolte" nella vicenda dei regolamenti parlamentari del Regno d'Italia e poi della Repubblica italiana. E una volta ripartito in sessioni secondo un criterio che obbedisce abbastanza fedelmente alla quadripartizione gianniniana, l'incontro odierno dà spazio a Relazioni che danno conto di continuità e di svolte che non corrispondono a quelle quattro fasi. Ciò presuppone una almeno relativa impermeabilità del diritto parlamentare ai mutamenti costituzionali, che rimanda al principio di autoorganizzazione delle Camere. Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea costituente inaugurò una fase di grande continuità fino alla svolta del 1971, eppure incorporava innovazioni cruciali intervenute strada facendo dopo il 1901, dall'organizzazione per gruppi parlamentari (1920) alla istituzione delle Commissio-

ni in sede deliberante, che l'art. 72 Cost. riprende dalla disciplina della Camera dei fasci e delle corporazioni.

Del resto, la relativa impermeabilità del diritto parlamentare va riferita alle riforme elettorali non meno che ai mutamenti costituzionali. Ce ne dà una dimostrazione eloquente il principio della necessaria adesione di ogni parlamentare a un gruppo, cui corrisponde la regola non scritta della possibilità di aderire a gruppi e formarli indipendentemente dalle liste in cui i parlamentari siano eletti, e che trova per altro verso il suo complemento nella fissazione di un tetto minimo di parlamentari per ogni gruppo, derogabile fino a un tetto più basso ove si tratti di rappresentare un partito o un movimento organizzato nel Paese, e infine nella istituzione del gruppo misto.

Il principio della necessaria adesione di ogni parlamentare a un gruppo non trova riscontro in ordinamenti costituzionali affini come quelli francese e tedesco, che ammettono la figura di parlamentari non iscritti ad alcun gruppo, la *Fraktion*, che secondo una sentenza del secondo Senato del Tribunale Costituzionale Federale del 13 giugno 1989 riflette una libera scelta dei deputati fondata sull'art. 38 della Legge Fondamentale. Né dalla giurisprudenza della nostra Corte può desumersi che tale principio rientri fra i requisiti costituzionalmente indisponibili dello status di parlamentare, vista la definizione fornita dei gruppi, sia pure dei Consigli regionali (sent.n. 1130 del 1988), e soprattutto la configurazione del divieto di mandato imperativo (sent.n. 14 del 1964).

Eppure il principio è radicato nei regolamenti parlamentari a partire dalla riforma del 1920, approvata con la quasi solitaria eccezione di Salvemini e con qualche

riserva di Orlando, che non aveva digerito la proporzionale. Il nesso con la nuova legge elettorale fu in effetti cruciale, come ha dimostrato G. Orsina nel saggio su *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)* (in F. Grassi Orsini, G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei partiti di massa (1918-1925)*, Il Mulino, 1996, p. 397 s.). Ma dai dati raccolti da Orsina relativamente al periodo 1920-1922, risulta pure che la corrispondenza fra gruppo parlamentare e lista elettorale riguardò solo i socialisti, i comunisti e i popolari, mentre tutte le altre liste si distribuirono in vari gruppi parlamentari.

Questo principio, non fondato sulla Costituzione ma al più da essa consentito, ha avuto una straordinaria capacità di resistenza ai mutamenti delle leggi elettorali. Nel periodo 1993-2005, vigente il sistema maggioritario, si è solo verificato che la formazione dei gruppi obbedisse alla regola del criterio numerico dei venti deputati e dei dieci senatori, senza che venisse applicata l'eccezione del criterio politico prevista per la formazione di gruppi numericamente più esigui (cfr. L. Gianniti, *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, in E. Gianfrancesco e N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 32). Non hanno invece avuto fortuna le proposte, presentate dal Presidente della Camera nella seduta della Giunta per il Regolamento dell'11 gennaio 2000, volte a differenziare i gruppi, composti da non meno di trenta deputati, dalle "componenti parlamentari", costituite da non meno di dieci deputati e titolari di poteri, facoltà e dota-

zioni più ridotte, nonché a consentire a ciascun deputato, all'inizio della legislatura, di aderire a un gruppo o a una componente, oppure di non aderire ad alcuna aggregazione, con la conseguenza di fruire in tal caso di diritti e facoltà da determinarsi in via regolamentare.

Fu quello, probabilmente, il tentativo più ambizioso di far corrispondere la strutturazione interna della Camera all'assetto bipolare del sistema politico, che peraltro, in ordine al procedimento legislativo, la riforma regolamentare del 1997 aveva assicurato solo entro certi limiti (C. Pinelli, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative*, in E. Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, 2004, p. 90). Allora, il principio di necessaria adesione di un parlamentare a un gruppo veniva visto come un incentivo al trasformismo; e il risvolto del principio, la regola di non necessaria corrispondenza della costituzione di un gruppo a una lista elettorale che abbia ottenuto seggi in Parlamento, veniva a sua volta additata fra le cause della formazione di gruppi aventi il solo fine di ottenere una quota-parte del finanziamento relativo ai rimborsi per spese elettorali.

Oggi che il sistema elettorale è nuovamente mutato, ma perdura l'esigenza di strutturare il Parlamento in modo da far emergere l'indirizzo maggioritario in un quadro di adeguate garanzie procedurali per l'opposizione, si potrebbe avere un ulteriore effetto perverso. L'antica regola non scritta che ammette la mancata corrispondenza fra liste e gruppi potrebbe legittimare una prassi di aggiramento della legge elettorale, fondata su un sistema proporzionale di traduzione dei voti in seggi con assegnazione di un premio in seggi alla lista o

alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti, tanto più ove passasse il referendum volto ad abrogare le parole "coalizione di liste". In tal caso l'effetto della regola non scritta sarebbe amplificato, poiché più partiti presentatisi sotto un'unica lista, dunque con la promessa agli elettori di mantenere un'identità politicamente omogenea, potrebbero tranquillamente costituire altrettanti gruppi parlamentari all'indomani delle elezioni, con buona pace della coerenza e della responsabilità davanti al corpo elettorale.

La fluidità del diritto parlamentare viene spesso considerata un bene da preservare, nella misura in cui consente alle Camere di adeguarsi ai mutamenti politici e istituzionali, quando non di anticiparli con un certo grado di creatività. Ma la fluidità non è un bene naturale, deriva come sappiamo dal principio costituzionale di autoorganizzazione. E da tale principio può derivare del pari un'impermeabilità ai mutamenti e ai conseguenti adeguamenti delle regole e delle prassi parlamentari, anche quando richiesti dal principio di responsabilità per l'esercizio del pubblico potere. Se il principio di autoorganizzazione si può raffigurare, in questo senso, come una specie di Giano bifronte, la ricostruzione delle continuità e delle svolte consente di cogliere la portata dei problemi e talvolta dei dilemmi con cui dobbiamo confrontarci, perlomeno fino a che nello studio del diritto parlamentare non perdiamo di vista i principi di convivenza costituzionale. La consapevolezza che le istituzioni contano permette, infatti, di superare le velleità dei raccontini politologici, ma ha essa stessa bisogno di una bussola di principi capace di orientare le interpretazioni, le posizioni e le scelte conseguenti.

# Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848

ROMANO FERRARI ZUMBINI

Per rispettare il tempo a mia disposizione premetto di aver ritenuto opportuno non affrontare, in questa sede, la trattazione di taluni specifici argomenti.

In particolare, non mi occuperò della *Genesi dei regolamenti parlamentari delle Camere subalpine*, che, tuttavia, non sono a mio avviso riconducibili in maniera semplicistica ad un'ingannevole impronta franco-belga.

Non mi soffermerò, inoltre, sul *Contenuto analitico dei due testi originari* (gli 83 articoli del regolamento del Senato e gli 89 di quello della Camera dei deputati) e ciò al fine di evitarne la banale parafrasi.

La presente relazione, inoltre, non verterà sulla *Discrasia testuale fra i due regolamenti*, che pure emerge e non si concretizza nel mero divario numerico degli articoli, ma anche e soprattutto nella difformità di contenuto. Basti pensare, quale esempio concreto, alla Commissione per le petizioni, non contemplata nel regolamento del Senato, ma da esso ugualmente istituita il 5 giugno 1848.

Non approfondirò, peraltro, la questione relativa alle *Modifiche formali introdotte in quei testi* e non perché non ve ne siano state. A titolo meramente esemplificativo, in questa sede ci si limita a sottolineare che alla Camera dei deputati, durante la legislatura di quell'anno 1848, furono varate ben quattro modifiche al relativo regolamento parlamentare (a fronte delle dieci presentate) e furono altresì votate dall'Aula tre significative delibere interpretative del medesimo testo.

Non affronterò infine il tema della *prassi*, ancorché l'esperienza parlamentare di quell'anno mostri come, ad esempio, alla Camera dei deputati si oscillò fra l'applicazione di due diverse metodologie per il computo degli astenuti<sup>1</sup>.

La presente relazione sarà, invece, incentrata sull'analisi dello spirito che informava di sé quello che si potrebbe, in modo icastico, definire 'il mosaico regolamentare' nel Parlamento subalpino. A tal fine, si citerà una norma comune ai



Interno dell'Aula del Senato a Palazzo Madama a Torino.

regolamenti di entrambi i rami di quel Parlamento.

Ma per comprendere appieno lo spirito di entrambi (tanto del 'mosaico', quanto della norma) appare preventivamente necessario collocare sia quei regolamenti parlamentari, sia la singola disposizione, all'interno dello specifico contesto costituzionale di riferimento. Quest'ultimo si connotava *non* tanto per una capacità di espansione *verticale* – propria di una costituzione rigida all'interno di uno *Stufenbau* –, quanto per la sua propensione a dilatarsi in modo *orizzontale*, appunto *a Mosaico*, del quale – occorre rilevarlo – lo statuto non rappresentava neppure la tessera centrale. A tal riguardo, è appena il caso di accennare che la carta albertina recava, nell'ambito della *Raccolta degli atti normativi del Regno di Sardegna* di quell'anno, il numero d'ordine 674: si inseriva, cioè, a pieno titolo – e in modo lineare e progressivo – nel tessuto normativo di brevetti, patenti ed editi sino a quel momento emanati.

L'intero mosaico costituzionale superava, dunque, la tendenziale fissità tipica

delle costituzioni rigide, e si caratterizzava per un accentuato *dinamismo*.

Nel dettaglio, lo statuto si connotava per il carattere della *mobilità*, termine con il quale si intende evidenziare la ricerca di attualità da parte del testo stesso, l'espressione della disponibilità di esso verso il costante mutamento. Mobilità intesa quale vocazione a non imbrigliare nel mero dato testuale le dinamiche istituzionali e sociali in emersione. La mobilità constava di tre elementi/profilo essenziali, ovvero:

1. l'*elasticità*, riconducibile alla suscettibilità del testo ad essere modificato nei fatti (in via interpretativa ed applicativa) dai soggetti costituzionali senza il bisogno di modifiche formali;
2. la *flessibilità*, inerente all'idoneità del testo ad essere innovato con semplice legge ordinaria (principio della revisione implicita);
3. la *duttilità*, con cui ci si intende riferire all'attitudine del testo statutario a non porsi quale dato fisso e imm modificabile; indicando, al contrario, la capacità dello stesso favorire l'emergere di un modello generativo di processi e attivando costantemente processi mutativi.

I regolamenti, a loro volta, si caratterizzavano per un'intrinseca *malleabilità*, peculiarità, queste, in forza della quale si ponevano nel panorama costituzionale coevo quale orientativa "convenzione della casa", e come tali venivano percepiti dai diversi soggetti istituzionali operanti in quel sistema. In particolare, al Senato il regolamento si connotava per una tendenziale sommarietà (ossia per un intrinseco carattere allusivo, quasi accennato del testo), mentre alla Camera dei deputati esso presentava – quale specificità – una potenziale creatività, ovvero una costante propensione all'espansibilità in sede attuativa.

La convergenza tra la *mobilità statutaria* e la *malleabilità regolamentare* determinò

come conseguenza la nascita del fenomeno della cosiddetta *spontaneità*, concepibile come la capacità del testo normativo di determinare il sorgere di nuove dimensioni giuridiche, indipendentemente da rigide previsioni normative o, comunque, in presenza di disposizioni molto lontane.

Mentre la prassi si connota(va) per l'attitudine alla definizione di comportamenti all'*interno* o *intorno* a un corpo normativo, la spontaneità indica(va) invece la permeabilità dell'ordinamento a cogliere la molteplicità di stimoli provenienti dalla sensibilità dei soggetti agenti.

Sul piano degli effetti, dunque, occorre rilevare come la spontaneità accentui la ricerca di una tavola di valori condivisi all'interno della comunità di riferimento e incentri, altresì, il suo limite nella condivisione delle scelte dei soggetti coinvolti. In altre parole, la spontaneità non si concretizza in comportamenti posti in essere unilateralmente e l'accesso ad essa libera energie vitali inesprese, delineando una dimensione del diritto inteso quale umanità-collettività piuttosto che come rigorosa applicazione di rigide griglie dispositive.

Se un ampio settore dalla *Lezione* di Paolo Grossi si potesse condensare in una frase, si potrebbe sinteticamente affermare che "il diritto non si racchiude nella norma scritta". Un concetto, questo, altamente emblematico e che l'attenta analisi dello sviluppo dell'ordinamento subalpino del 1848, induce senz'altro a confermare. Del resto, la comprensione dello spirito del *mosaico normativo* caratterizzante quel sistema sembra inevitabilmente passare *anche* attraverso la percezione e la disamina dell'insieme di emozioni e sensazioni ruotanti attorno all'asse delle disposizioni scritte statuarie, regolamentari e non solo.

\*\*\*

Per comprendere appieno i suesposti concetti e il modo in cui essi forgiarono il panorama costituzionale subalpino, appare ora opportuno passare ad illustrare alcuni concreti esempi di *spontaneità*, considerata nell'effettivo dispiegarsi della triplice tipologia cui diede luogo: *costituzionale*, *costituzionale-parlamentare* e *parlamentare*.

Una specifica fattispecie di *spontaneità costituzionale* si palesò nell'azione dell'avvocato Filippo Bettini, la cui iniziativa di pubblicare – proprio al partire dal maggio 1848 – la "Giurisprudenza degli Stati sardi", ebbe come conseguenza quella di innovare la costituzione giudiziaria del Regno di Sardegna<sup>2</sup> in modo ben più incisivo di quanto non avessero fatto – in quegli stessi mesi – tanto le norme statutarie, quanto quelle legislative che innovarono l'ordine giudiziario, che istituirono le corti d'appello, che riscrissero i codici penali militari e le disposizioni sulla revisione delle sentenze.

La decisione del Bettini di entrare in possesso delle sentenze, di raccoglierle in modo sistematico e di editarle nella suddetta rivista, suscitò l'effetto di introdurre un penetrante controllo diffuso sulla vita della magistratura, dal momento che l'innovativo prodotto editoriale fu da subito destinato a diffondersi tra un sempre più congruo numero di lettori interessati ad acquisire informazioni giudiziarie sino ad allora difficilmente conoscibili. Ebbene, quel controllo orizzontale – ovvero policentrico – innovò la vita giudiziaria del regno subalpino ben più profondamente di quanto fecero le norme scritte dello statuto, rispetto alle quali i giudici poterono invece mostrare, in quei primi anni, la propria sostanziale "indifferenza"<sup>3</sup>.



Palazzo Carignano, Torino, sede della Camera dei Deputati.

Un esempio di *spontaneità costituzionale-parlamentare* scaturì invece dalla genericità della legge sui pieni poteri del 2 agosto 1848<sup>4</sup>. Ebbene, travalicando ampiamente la previsione di quel testo normativo sorse una figura giuridica riconducibile al decreto legislativo<sup>5</sup>, e, per taluni aspetti, vi si è intravisto addirittura l'istituto del decreto-legge.

Un esempio di *spontaneità parlamentare*, infine, è da ricondurre alla nascita dello strumento del sindacato ispettivo, in assenza di precise previsioni normative in tal senso, tanto statutarie quanto regolamentari. Basti pensare, al riguardo, che al termine della sessione parlamentare, ovvero il 30 dicembre 1848, risultò che la Camera dei deputati aveva esaminato ben 71 interpellanze, ma aveva anche conosciuto 2 proposte di inchiesta parlamentare e votato 1 ordine del giorno di sfiducia a ministro, a fronte di un totale di 'sole' 24 leggi sanzionate e promulgate.

\*\*\*

La norma – evocata in apertura – sulla quale si intende richiamare l'attenzione, si rinviene all'articolo 17 del regolamento del Senato e all'articolo 18 del regolamento della Camera dei deputati, che – in identica formulazione nei due testi – recita come segue: "Nella sala vi saranno posti esclusivamente riservati pei Ministri e pei Commissari del Re".

Ebbene, la comprensione della "vita" assunta da tale norma nel suo concreto dispiegarsi presuppone l'accurata analisi di uno specifico elemento architettonico, ovvero la forma delle aule parlamentari, alle quali allude la locuzione 'sala'.

Quella del Senato era rettangolare e gli scranni erano posizionati l'uno di fronte all'altro. Pertanto i membri della compagine governativa – riprendendo l'*ancient usage* del Parlamento di Londra – si accomodarono, rispettando l'antico uso medievale che considerava la destra quale lato nobile, alla destra dal presidente d'assemblea, in prima fila fra gli stalli di quel lato dell'aula.

Ne discendeva che i parlamentari filogovernativi si sedevano *dietro* oppure *vicino* ai ministri, le cui spalle si trovarono quindi anche *stricto sensu* a 'coprire'.

Da tale situazione discendeva come ulteriore conseguenza che la scelta di disporsi a destra piuttosto che a sinistra variava, o meglio, poteva variare in ragione del mutare delle maggioranze governative. In estrema sintesi, la permanenza di un senatore al suo seggio era esposta a costanti variabilità, per cui le specifiche categorie 'destra'-'sinistra' non erano portatrici di valori ideologicamente preconcepi, ma, al contrario, erano semplicemente idonee ad indicare – di volta in volta – il solo per-

sonale sostegno, piuttosto che la sua autonoma disapprovazione nei confronti del governo *pro-tempore*.

Viceversa, l'aula di palazzo Carignano era semicircolare, ovvero esemplata su un modello architettonico definibile "alla francese", giacché – diversamente da quella di palazzo Madama – non conosceva interruzioni al centro. In occasione della prima seduta pubblica tenutasi in quell'aula il 9 maggio 1848, il governo tenne un atteggiamento analogo a quello assunto al Senato, e quindi, alla stregua di quanto aveva fatto presso quel ramo del Parlamento, si sistemò fra i banchi di destra<sup>6</sup>.

Tuttavia il carattere arcuato della sala avrebbe permesso ai deputati di graduare, seduta per seduta, l'intensità del sostegno riconosciuto all'esecutivo, a seconda dell'ordine del giorno dei lavori e della condivisione o meno delle scelte che di volta in volta il governo avrebbe adottato.

A conferma di ciò, il presidente del Consiglio Balbo l'anno successivo<sup>7</sup> avrebbe lasciato testimonianza scritta di quanto risultasse difficile, alla Camera bassa, comprendere le sfumature di posizioni fra chi si sedeva "a centro-destra; a centro-sinistra; a centro-un quarto a destra; a centro-un quarto a sinistra [...]".

Entrando in aula, dunque, non doveva risultare del tutto agevole intuire se il governo avrebbe potuto fare affidamento sull'appoggio dei deputati formanti la propria maggioranza.

Fu anche per questo che, probabilmente fra il giugno e il luglio 1848, i ministri presero l'abitudine di sedersi al tavolo collocato al centro dell'emiciclo, sino a quel momento utilizzato dagli stenografi, quale postazione per la redazione dei resoconti parlamentari.



Palazzo Madama, Torino sede del Senato del Regno.

E tutto ciò avvenne anche per evitare che, facendo ingresso in aula, si potesse *ictu oculi* percepire se il governo, sostenuto da una coalizione di liberali piemontesi e democratici genovesi, godesse o meno dell'appoggio parlamentare.

Ma è possibile affermare che, anziché semplificare la vita a quel primo governo subalpino, la decisione di assumere quella specifica collocazione fisica probabilmente ne accelerò la fine, perché svincolò i deputati della maggioranza dal dover prendere posizione, già solo materialmente, alle spalle del governo o comunque nei suoi paraggi.

La decisione di adottare quel tavolo al centro dell'emiciclo come «sede del governo» favorì, dunque, la nascita dei concetti politici di «destra» e «sinistra». Da ciò discese altresì che i deputati si sarebbero collocati a destra e a sinistra (ovvero al centro) in modo assolutamente aprioristico, quando i colleghi senatori continuarono, di volta in volta, a sedersi negli uni o negli altri scranni in ragione del governo in carica, al quale volevano o meno garantire il proprio sostegno.

Ne discende che, nella Camera bassa subalpina la collocazione 'a destra' ovvero 'a

sinistra' dei membri che ne facevano parte, assunse un contenuto ideologizzato, mentre ciò non avvenne nell'aula di Palazzo Madama.

\*\*\*

In sintesi, si può rilevare come la *spontaneità* descriva la capacità del tessuto normativo scritto di assorbire ogni innovazione nel mosaico, evitando al contempo l'insorgere della problematica sulle violazioni formali della costituzione, del regolamento, ovvero della legge.

L'azione creatrice della spontaneità conosceva comunque un limite insuperabile nel requisito indifferibile della condivisione.

Un esempio contrario, cioè di *spontaneità ricusata*, si rinviene nel ruolo che avrebbero voluto assumere (soprattutto alla Camera, ma anche al Senato) le gallerie per il pubblico.

Inspirate soprattutto dal Brofferio e dal Gioberti, esse tentarono di interagire con i parlamentari, nel senso di condizionarne le decisioni politiche al fine di ostacolare le scelte del settore liberale e favorire, invece, quelle di matrice democratica.

Non è, peraltro, dettaglio indifferente notare come l'accesso ad esse fosse totalmente libero. Ebbene, sul finire di quell'anno, per la precisione il 20 dicembre 1848, la maggioranza liberale votò una specifica modifica al regolamento che ebbe l'effetto di subordinarne significativamente l'accesso al possesso di un apposito invito sottoscritto da uno dei due deputati questori. La nascita spontanea del nuovo 'soggetto politico-galleria' non era, dunque,

stata accolta dal Parlamento subalpino, che ritenne di incardinarlo nelle disposizioni di regolazione della propria attività.

Appare opportuno rilevare come il rapporto orizzontale fra fonti, che si pone alla base della *categoria-spontaneità*, sia invero in grado di mostrare inattesi aspetti di modernità, a fronte del rischio – sempre incombente – della rapida obsolescenza della norma scritta nell'odierna rigidità della gerarchia delle fonti.

La *categoria-spontaneità* supera l'illusione illuministica di credere di poter controllare il libero dispiegarsi della società attraverso *l'assolutismo della norma scritta*. In altre parole, la *spontaneità* dischiude alla dimensione giuridica la prateria della *anormatività*, ossia quello spazio giuridico che non si identifica solo ed esclusivamente con la norma codificata e la gradualistica kelseniana.

In conclusione, mi sia consentito di terminare la presente relazione ricorrendo ad una battuta paradossale. Ammesso che in Italia si intenda effettivamente introdurre quel bipolarismo che tanto informa di sé il dibattito politico più recente, lo si potrebbe effettivamente realizzare ricorrendo all'ausilio di un accorto architetto che provveda a mutare la forma attuale delle aule parlamentari. Queste ultime, da semicircolari potrebbero essere trasformate in rettangolari e nel relativo centro si potrebbe prevedere la netta separazione fra gli scranni, in modo da imporre ai componenti le assemblee parlamentari una precisa assunzione di responsabilità nel sostenere, ovvero nel negare il proprio appoggio, all'esecutivo in carica.

- <sup>1</sup> Sia lecito, per un approfondimento di questi aspetti, rinviare a R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologia*, Torino, 2008.
- <sup>2</sup> Per un approfondimento sulla pubblicistica dell'epoca, risultano utili gli Atti del convegno «Giuristi Liguri dell'800» (Genova, 8 aprile 2000) e in particolare i contributi di V. Piergiovanni, G. S. Pene Vidari e L. Sinisi, che illustrano il nascere delle riviste giurisprudenziali fra Genova e Torino nella prima metà del XIX secolo.
- <sup>3</sup> Il concetto di "indifferenza" dello statuto rispetto alla vita giudiziaria di quegli anni è di scuola torinese: cfr., per tutti, C. Bonzo in "Rivista di Storia del Diritto Italiano" del 2003, pp. 189 e ss.
- <sup>4</sup> Per una visione di insieme della cornice giuridica al fenomeno emergenziale in epoca statutaria, risulta utile il contributo di C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra '800 e '900*, Milano 2005.
- <sup>5</sup> Infatti, di alcuni disegni di legge approvati in prima lettura alla Camera dei deputati – come ad esempio quello "sull'espulsione della Compagnia di Gesù" – il governo dispose il 'recepimento' (con qualche ritocco), assumendo quasi il testo parlamentare a mo' di atto delegante. Invero, le fattispecie furono diverse: si passò dal 'recepimento' con modifiche di disegni di legge approvati pure in seconda lettura, al 'recepimento' con modifiche di disegni di legge fermi in commissione, ossia prima dell'esame in aula in prima lettura.
- <sup>6</sup> Come conferma la litografia, firmata da Chiappori, apparsa su *Il Mondo illustrato* del 20 maggio 1848. Ad un attento esame di quell'immagine emerge che al centro dell'emiciclo, nel punto maggiormente arcuato, era posizionato sì, un tavolo connotato da un vistoso calamaio, ma esso

era occupato da tre stenografi, uno dei quali nell'atto di redigere un testo, mentre gli altri due seguivano il dibattito, pronti a subentrare al collega nei turni successivi di stenografia. Non si dimentichi che non raro il ricorso degli oratori alla lingua francese, circostanza che imponeva la presenza di un maggior numero di stenografi durante lo svolgimento dei dibattiti. Vari elementi concorrono ad escludere che quel tavolo fosse riservato al governo: in primo luogo, perché si ha formale notizia di un tavolo solo dal resoconto del 27 luglio 1848, nel quale si distingue fra "banco dei ministri" e "banco dei deputati" (pag. 479). In secondo luogo, perché le persone raffigurate in quell'immagine, in basso a sinistra, erano con ogni probabilità giornalisti che, privi di una collocazione preventivata, si arrangiavano, nel seguire i lavori, stando in piedi, e collocandosi precariamente dietro l'ultima fila dei posti riservati ai deputati. In terzo luogo, perché le due persone sedute alle spalle del presidente non potevano essere stenografi, posto che il loro continuo andirivieni per i cambi di turno avrebbe disturbato non poco chi presiedeva. Un ultimo elemento scaturisce da una raffigurazione dell'aula in epoca cavouriana apparsa su *Il Mondo illustrato* del 20 ottobre 1860: da essa si ricava che gli stenografi erano appostati proprio a quel tavolo, di fronte alla presidenza e in prossimità agli scranni dei deputati, mentre il governo si era collocato su un apposito tavolo davanti al presidente e porgendo a lui le spalle. Ma ciò fu possibile perché era stata contestualmente abolita la tribunetta per gli oratori, presente invece nel '48.

- <sup>7</sup> L'articolo sarebbe apparso solo nel 1850 sulla «Rivista italiana», pp. 5 e ss.



# La verifica dei poteri nel periodo statutario: l'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868

PIERO GAMBALE

1. Il presente contributo prova a tracciare un quadro ricostruttivo, necessariamente non esaustivo, delle modifiche dei regolamenti parlamentari intervenute agli albori dello Stato unitario e, più precisamente, di quelle innovazioni regolamentari in materia di "verifica dei poteri" introdotte nel 1868 presso la Camera dei deputati.

Esse – sia detto da subito – possono a tutta prima apparire, se poste a confronto con le modifiche dei regolamenti parlamentari che accompagnarono, talora anche drammaticamente, la "crisi" dello Stato liberale, un argomento *low profile*, caratterizzate, allora come ai tempi d'oggi, da un arido tecnicismo.

Al contrario, – è opportuno precisare sin d'ora – le vicende attraverso le quali si riconobbe in capo alle assemblee parlamentari, a partire dal XVI secolo in Inghilterra, la titolarità del potere di giudicare della propria regolare composizione rappresentano parte integrante, come si dirà avanti, della storia dei moderni parlamenti e che, ad esempio nel caso italiano, esse

passano anche attraverso il giudizio sulle elezioni contestate di personaggi storici del Risorgimento italiano, quali Giuseppe Mazzini e Giuseppe Garibaldi.

Di più: il dibattito intorno al *chi* dovesse compiere tale controllo/giudizio si nutriva già più di cento anni fa del contributo di autorevoli studiosi. Esso finiva per investire, infatti, oltre al profilo che si potrebbe definire di carattere "processuale" costituito dagli istituti e dalle procedure atte a definire il giudizio sulla composizione delle assemblee rappresentative, anche quello, in qualche modo al primo sottostante, di diritto "sostanziale" rappresentato dalla disciplina relativa alle limitazioni del diritto ad essere soggetto passivo del rapporto elettorale (si pensi alla definizione degli istituti della ineleggibilità e della incompatibilità).

Prima però di addentrarsi nell'analisi del dato più proprio del diritto parlamentare, occorre svolgere un preliminare ordine di riflessioni, anche al fine di definire al meglio le coordinate entro le quali "calare"

le soluzioni procedurali individuate per dare attuazione al giudizio sulla regolare composizione delle assemblee rappresentative.

In primo luogo, occorre richiamare un dato che si potrebbe dire *conventional wisdom* della storia costituzionale europea: la definizione dei moderni parlamenti quali istituzioni *autenticamente* rappresentative, e per tali ragioni distinte dai cosiddetti "preparlamenti" cetuali del periodo moderno si lega indissolubilmente ad un processo di progressiva acquisizione da parte di questi di alcune prerogative: tra queste ultime, particolare importanza riveste quella dell'autocrazia in tema di verifica dei poteri, vale a dire la potestà di giudicare, da parte delle stesse assemblee, i titoli dei propri componenti.

Tale processo, che evoca gli avvenimenti attraverso i quali si sono tradizionalmente affermati i parlamenti nazionali nel XVII e XVIII secolo (dapprima in Inghilterra, quindi in Francia), si consolida nell'Ottocento.

Nel corso di tale secolo, i parlamenti rappresenteranno infatti l'istituzione più importante del moderno sistema costituzional-rappresentativo: come opportunamente è stato detto, però, il processo di costituzionalizzazione formale degli ordinamenti europei ottocenteschi non procedette di pari passo con quello di "parlamentarizzazione materiale" degli stessi.

Tale "asimmetria" dipese dal ruolo che nel processo che si è sommariamente descritto fu svolto dall'insieme di prassi e regole scritte che andarono strutturando i "progenitori" dei moderni regolamenti parlamentari: a tali fonti toccò, infatti, il compito di realizzare uno dei tratti essenziali del costituzionalismo europeo dell'epoca, vale a dire quello di definire in senso parlamentare la tensione permanen-

te esistente tra i due principi di legittimazione – quello monarchico e quello rappresentativo – che convivevano problematicamente all'interno della forma di governo più diffusa dell'epoca, vale a dire quella monarchico-costituzionale.

Un compito, quello di sviluppare attraverso la sede naturale dei regolamenti parlamentari, la concezione della rappresentanza politica propria di ciascun ordinamento, che fu svolto con esiti assai diversi, in considerazione del contesto costituzionale nel quale si inserivano prassi e regole del diritto e della procedura parlamentari.

In Inghilterra, in ragione del carattere *no written* della Costituzione, le regole del diritto parlamentare forgiarono i principali istituti della forma di governo parlamentare, a partire dal rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento; in Francia, prassi e regole del diritto parlamentare volte ad introdurre una qualche forma di *contrôle parlementaire sur le gouvernement* si affermarono, nel periodo intercorrente tra la Restaurazione e la Monarchia di Luglio, in modo *empirique* e in un quadro *contra constitutionem*, in ragione del prestigio della stessa istituzione parlamentare.

Anche in Italia, i regolamenti parlamentari furono, sin dalla loro prima "provvisoria codificazione" nel 1848, la sede nella quale si tentò, senza riuscirvi pienamente, un'interpretazione "estensiva" del principio della rappresentanza politica e delle prerogative delle assemblee rappresentative, secondo quello schema che è stato richiamato anche di recente per indicare che talvolta i regolamenti parlamentari "giocano d'anticipo" rispetto alle modifiche di carattere legislativo o costituzionale, talaltra tendono a rimanere nelle "retrovie". Nonostante le felici intuizioni

del Cavour, che già in alcuni suoi articoli pubblicati sul "Risorgimento", indicava la necessità di introdurre regole del diritto parlamentare che avrebbero favorito, sul piano della forma di governo, l'implementazione del "modello Westminster", il regolamento "provvisorio" del 1848 si limitò, anche in ragione del fatto che esso proveniva da un Governo di derivazione regia, a dare attuazione al principio rappresentativo essenzialmente rispetto all'ordinamento "interno" del Parlamento.

L'insieme delle disposizioni regolamentari disciplinavano le tradizionali funzioni delle assemblee parlamentari, in particolare quella rappresentativa, non sviluppando un modello di rappresentanza fondato sulla valorizzazione della dialettica maggioranza-opposizione, bensì sagomando le procedure e gli istituti del diritto parlamentare sulla base di una concezione "atomistica" della rappresentanza.

2. In questo contesto fu affrontato anche il tema della definizione degli istituti parlamentari attraverso i quali si attuava la disposizione dello Statuto che prevedeva, risolvendo quello che la dottrina dell'epoca descriveva, come si è visto, alla stregua di uno dei problemi più vivi ed importanti del diritto costituzionale, "l'esclusiva competenza di ciascuna Camera a giudicare della validità delle elezioni e de' titoli di ammissione dei propri membri", secondo quanto recitava l'articolo 60 dello Statuto albertino.

Nell'ambito del processo di riforma delle procedure parlamentari che, a partire dal 1868, mirava a dotare le assemblee rappresentative di un *corpus* omogeneo di regole, il profilo delle soluzioni regolamen-



*Il Senato riunito in Alta Corte di Giustizia.*

tari riguardanti la "verificazione dei poteri" apparve da subito particolarmente complesso; all'atto stesso di dotarsi di un regolamento, l'Assemblea subalpina respinse una serie di proposte volte ad introdurre una sorta di regolamento speciale per la sola verifica delle elezioni.

Occorre poi tenere conto del fatto che esisteva un forte nesso tra la *ratio* che ispirava la disciplina dei limiti all'elettorato passivo e il sistema di verifica dei poteri: la prima era infatti fortemente connessa alla concezione della rappresentanza parlamentare propria dell'età liberale, secondo la quale la formazione delle leggi era attività da affidarsi ad una "nobiltà di spirito".

Passando in rassegna la normativa in materia di limiti all'elettorato passivo, si coglie allora quella concezione "elitaria" della rappresentanza tipica dello Stato liberale, cui faceva necessariamente da corollario l'opzione di affidare alle Camere il



*Il re Umberto I inaugura la 3<sup>a</sup> sessione della XX Legislatura nel palazzo del Senato.*

sindacato sul contenzioso elettorale. Si riscontra quasi una sorta di nesso funzionale, fra un sistema di limiti all'elettorato passivo (ineleggibilità e incompatibilità) disegnato per affermare e preservare il ruolo dell'assemblea rappresentativa rispetto al Monarca.

In questa ottica, le procedure parlamentari di "verificazione dei poteri" divennero sia al Senato che alla Camera uno strumento, assai labile per la verità, per limitare le ingerenze del principio monarchico rispetto alla composizione delle assemblee rappresentative: al Senato, in ragione della sua composizione su base vitalizia, la procedura di verifica dei poteri finiva per tradursi spesso in un sindacato sui titoli di nomina che il Senato estendeva, talvolta, al merito stesso della proposta avanzata dal Sovrano. In tal modo, essa attenuava il carattere del

Senato quale istituzione di raccordo con la monarchia; carattere che derivava a quest'ultima anche in ragione della presenza di un gran numero di burocrati. In tal senso, anche la stessa questione, cui si fa meramente cenno, della presenza alla Camera di numerosi deputati-impiegati, per i quali era prevista sino all'introduzione della Giunta delle elezioni, un diverso procedimento di "verificazione dei poteri" incentrato in un'apposita Commissione, assume un particolare significato, dal momento che tali vicende possono aiutare a comprendere l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo statutaria.

A tali aspetti occorre affiancare anche i limiti legati alle soluzioni procedurali che strutturavano il giudizio parlamentare sulle elezioni contestate: la eccessiva lentezza del sistema degli uffici, tra i quali era ripartito il procedimento di convalida delle elezioni e la notevole incertezza delle regole procedurali che ne disciplinavano l'andamento. In tal senso, le vicende relative alla convalida delle elezioni nelle IX (1865) e X (1867) legislature del Regno d'Italia paiono paradigmatiche. In esse, infatti, si coglie come la convalida delle elezioni rappresentasse in definitiva uno strumento nelle mani dei partiti politici per modificare le scelte dei votanti e come ciò rendesse in definitiva arbitrario il comportamento del Parlamento in materia.

Per tale ragione, emerse ben presto l'esigenza di differenziare, sotto il profilo strutturale e funzionale, il procedimento volto a giudicare dei titoli di ammissione e della capacità dei deputati rispetto all'ordinario procedimento legislativo, articolato intorno al sistema dei cosiddetti "uffici"; anche perché, le vicende di tutti i parlamenti mostravano agevolmente quali

guasti potessero derivare laddove, attraverso "l'accertamento dei poteri", si fosse falsata o abbuiata l'espressione genuina della volontà degli elettori. Si pensò così di individuare una sede strutturale permanente, la Giunta delle elezioni, alla quale furono attribuite caratteristiche – una composizione sottratta, per via del riconoscimento in capo al Presidente d'Assemblea di poteri di nomina dei componenti della Giunta stessa (che per altro favorirono la progressiva definizione *super partes* della figura del Presidente e non più, come sino ad allora era stato, *primus inter pares*) alle ordinarie regole di formazione degli organismi interni all'Assemblea parlamentare – e profili funzionali destinati a differenziare fortemente il procedimento di verifica dei poteri rispetto a quello ordinario.

Il dibattito che portò all'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868 merita tuttavia di essere ricordato anche per due ragioni: in primo luogo, perché esso si richiama al modello inglese, proprio, ironia della sorte, quando quest'ultimo decideva di affidare alla magistratura il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti le aule parlamentari; in seconda battuta, perché in esso si discusse di una soluzione ben più radicale in partenza – quella contenuta nella relazione Massari – rappresentata dall'ipotesi di affidare, in via esclusiva, alla Giunta il giudizio definitivo sulle elezioni contestate.

3. Nel concludere queste poche note con le quali si è cercato di descrivere la "svolta" in tema di verifica dei poteri intervenuta nel diritto parlamentare statutario, consapevoli che, al pari di altri argomenti del

diritto parlamentare, tale ricostruzione può rappresentare un utile *case law* per tentare di effettuare un'analisi che si sposti anche sul piano della storia e del diritto costituzionale, non possono non effettuarsi alcuni richiami alla situazione attuale in materia, suggeriti dalle divaricazioni di giudizi che emergono dal raffronto: si parlò, al momento di introdurre tale innovazione, di una "felice intuizione", mentre ad oggi può essere utile richiamare le parole di Leopoldo Elia, che nel chiudere, con la consueta lucidità, i lavori di un seminario dedicato alle "regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione" evidenziava, *inter alia*, come, tra i profili problematici che occorre affrontare per "migliorare e ripristinare, in alcuni aspetti, l'immagine del Parlamento" vi fosse, addirittura prioritario rispetto alla stessa definizione delle regole procedurali che investono la dialettica Governo-maggioranza parlamentare – opposizione, quello relativo all'individuazione di un modello di "verifica dei poteri" in grado, ad avviso dello stesso Elia, di sottrarre all'attuazione del principio di maggioranza un'area, quella del controllo sui limiti all'elettorato passivo, che attiene alla stessa composizione dell'assemblea rappresentativa.

In recenti contributi incentrati sull'analisi di un insieme di proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, si è opportunamente evidenziato inoltre come "il recupero di una nuova vitalità dell'istituzione parlamentare deve cominciare dall'adeguamento degli istituti del diritto parlamentare classico al nuovo modello di rappresentanza politica introdotto a partire dalle riforme elettorali del 1993".

Si potrebbe dire che ciò rappresenta da un lato una sorta di "ritorno alle origini"

del diritto parlamentare, se si richiamano le parole del Miceli, il quale nel pieno della "crisi di fine secolo", ricordava come proprio "il poco sviluppo e l'ignoranza del diritto parlamentare" rappresentasse una delle principali cause della decadenza dei regimi rappresentativi; d'altro canto, il rinnovato interesse per il diritto e le procedure parlamentari sembra porsi come un indispensabile *sequel* di quel processo di riforma del *corpus* di norme del diritto parlamentare che, concretizzatosi essenzialmente nel biennio 1997-1999, è stato ritenuto come il "luogo" privilegiato nel quale si sono quasi integralmente tradotte le esigenze di riforma politico-istituzionale, dal momento che è rimasta sostanzialmente inesausta quella di livello costituzionale.

Occorre anche aggiungere che, se per una parte di tali riforme – in particolare quelle attinenti ai profili funzionali dell'attività parlamentare, *in primis* quella legislativa – l'esigenza agevolmente individuabile è stata quella, ovvia in un Parlamento maggioritario, di contemperare un *surplus* di potere di "decisione" in capo al *continuum* Governo-maggioranza parlamentare, attraverso una maggiore certezza dei tempi di approvazione dei disegni di legge, con un eguale "maggiorazione" del potere di *scrutiny* dell'opposizione, attribuendole "certezza di spazi e di tempi", per un altro complesso di funzioni, eminentemente "tecniche", quali – e siamo all'oggetto delle presenti note – i procedimenti che conducono al giudizio sulla convalida degli eletti e sui requisiti di capacità di questi ultimi, il processo riformatore, che pure ha investito tale versante nel 1998, è stato essenzialmente incentrato sulla necessità di individuare una *no-partisan* area tra maggioranza e opposizione, nella consapevolezza che

l'interesse ad una composizione dell'assemblea parlamentare che scaturisca dallo svolgimento regolare di entrambi i giudizi suddetti rappresenti una decisione di carattere istituzionale.

Le ultime due legislature hanno funzionato dunque alla stregua di "laboratori" al fine di verificare se i correttivi introdotti abbiano infine prodotto risultati soddisfacenti; correttivi che hanno proseguito la direzione di quella differenziazione strutturale e funzionale che il procedimento di "verifica dei poteri" ha da sempre avuto rispetto agli ordinari procedimenti di formazione delle deliberazioni parlamentari e che ha progressivamente assunto i tratti di una "giurisdizionalizzazione" della procedura, quanto meno nella parte del procedimento che si svolge in seno alle apposite Giunte delle assemblee parlamentari.

Sembra difficilmente contestabile, alla luce della prassi intervenuta nel corso delle due ultime legislature, l'affermazione che Pasquale Stanislao Mancini faceva descrivendo, durante il periodo statutario, il sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari: "esse – diceva il famoso giurista – hanno vita travagliata" e come sia agevole riscontrare che, venuti meno quei fattori che attutivano la conflittualità di un sistema di verifica dei poteri affidato alle stesse assemblee rappresentative – 1) le dinamiche di funzionamento del sistema elettorale di tipo proporzionale; 2) la "genuinità" della legislazione di contorno, compresa quella in materia di ineleggibilità/incompatibilità –, il *domain* dell'articolo 66 Cost. non possa ricomprendere attualmente ogni profilo del contenzioso elettorale, finendo per ignorare il fatto che la *governance* del processo elettorale – vale a dire l'insieme dei soggetti coinvolti, delle posizioni giuri-

diche e delle regole in esso operanti – richiede forse, anche nel momento del giudizio sulle possibili controversie, la presenza di una pluralità di soggetti con funzioni *lato sensu* “giurisdizionali”.

- <sup>1</sup> Sul punto, cfr. S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995, p. 121, il quale opportunamente ricorda come “la portata e la ratio delle modifiche, che riguardarono soprattutto i poteri del Presidente, l’ordine delle sedute e la disciplina della discussione, non possono comprendersi senza fare riferimento alla profonda crisi economica e sociale che attraversò il Paese in quegli anni e che fu all’origine del clima politico dal quale scaturirono i tumulti divampati a Milano nel 1898 e sanguinosamente repressi dal generale Bava-Beccaris”.
- <sup>2</sup> Lo ricorda J. Luther, *La giurisdizione costituzionale sul contenzioso elettorale politico*, in *Quad. cost.*, n.3/1990, p. 533, citando le soluzioni avanzate, più di un secolo fa, da giuristi quali Jellinek e Seydel che proponevano già allora di affidare il sindacato delle elezioni per i corpi legislativi alla giurisdizione di un tribunale elettorale indipendente.
- <sup>3</sup> Cfr., per una prima sistemazione e definizione organica di tali istituti, P. S. Mancini, *Interpretazione dell’art. 45 dello Statuto del Regno. Relazione alla Camera dei Deputati. 30 luglio 1870*, in *Discorsi parlamentari di Pasquale Stanislao Mancini*, Camera dei Deputati, Roma 1894, vol. III, pp. 217 e ss, pp. 224 e 281.
- <sup>4</sup> Così, A. G. Manca, *Introduzione* pp. 26-27, in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19.*

*Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, Bologna 2000.

- <sup>5</sup> Così S. Merlini, *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata* (a cura di A. G. Manca-W. Brauner), Bologna 2000, p. 84, il quale sottolinea la “naturalità” degli *Standing orders* nello sviluppare la forma di governo parlamentare.
- <sup>6</sup> Come ricorda, S. Merlini, *op. cit.*, p. 84; cfr. sul punto, A. Laquize, *Le Parlement, organe de contrôle du gouvernement dans la France de la Restauration et de la Monarchie de Juillet*, in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, Bologna 2000, pp. 179 e ss.
- <sup>7</sup> Cfr. sul punto, Racioppi, Bunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, pp. 225 e ss., i quali ricordano l’assenza di ogni regola per realizzare un regolamento; v. altresì S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova 1995, p. 62, il quale ricorda che, in conseguenza delle vicende belliche che vedevano l’esercito sabauda impegnato nella prima guerra d’indipendenza, la Camera subalpina si limitò ad adottare un regolamento predisposto dall’esecutivo, a parziale deroga dell’autonomia regolamentare delle due camere sancita dall’art. 61 dello Statuto albertino.
- <sup>8</sup> Secondo quanto ricorda N. Lupo, in *Premessa* al volume *Studi pisa-*

*ni sul Parlamento, in Amministrazione in cammino*.

- <sup>9</sup> Così, S. Merlini, *op. cit.* pp. 90-91.
- <sup>10</sup> Così L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova Antologia*, vol. VI, serie II, 1877, p. 354.
- <sup>11</sup> Cfr. S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, *op. cit.*, p. 63, nota 7.
- <sup>12</sup> Così, G. Leibholz, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa. Considerazioni intorno all’art. 21 e all’art. 38 della Legge Fondamentale di Bonn*, in *Id. La rappresentanza nella democrazia*
- <sup>13</sup> Cfr. sul punto, A. Meniconi, *I burocrati nel Senato Regio*, in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, cit., p. 361 ss.
- <sup>14</sup> Cfr. A. G. Manca, *I funzionari deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in *L’istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata. Die parlamentarische Institution im 19. Jahrhundert. Eine Perspektive im Vergleich*, a cura di A. G. Manca, W. Brauner, cit., pp. 412 ss.
- <sup>15</sup> Sul punto, cfr. M. G. Missaglia, *La manipolazione dei risultati elettorali: la convalida nella 9 e nella 10 legislatura del Regno d’Italia*, in *Rivista storica italiana*, n. 1/2000, p. 194.

- <sup>16</sup> Sempre L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, op. cit., che ricorda in particolare le vicende francesi, p. 354.
- <sup>17</sup> Cfr. sul punto, L. Luzzati, *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, op. cit. in *Nuova Antologia*, vol. VI, serie II, 1877:
- <sup>18</sup> Così L. Elia, in *Le regole della dialettica parlamentare, nonché 40 proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, in particolare i contributi di Gianfrancesco e Clementi e, da ultimo, V. Lippolis, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti parlamentari. Quaderno 2007 Il Filangieri*.
- <sup>19</sup> Così V. Miceli, *La verifica dei poteri*, in *Rivista politica parlamentare*, XXV, 1897, p. 690
- <sup>20</sup> Il richiamo alle recenti vicende in tema di ammissibilità delle liste elettorali pare paradigmatico: si cfr. sul punto L. Trucco, *Ammissibilità delle liste elettorali: un chiarimento "una volta per tutte"?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) e G. Buonomo, *I subentri nelle assemblee parlamentari in corso di legislatura*, in *Quad. cost.*, n. 4/2007, pp. 911 e ss.

# La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1900

LUIGI LACCHÈ

## 1. Premessa

Il lungo periodo preso in esame consiglia una selezione degli aspetti e dei temi da analizzare e valutare alla luce della prospettiva dei «regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana». Si possono subito indicare tre temi che emergono con una certa evidenza nel periodo considerato e che possiedono una portata più generale.

Il primo avvalorà il rilievo del regolamento parlamentare e più in generale del diritto parlamentare quale laboratorio significativo di "elaborazione" e di "consolidamento" di cambiamenti costituzionali che esaltano la intrinseca dimensione "politica" del tessuto materiale delle regole di autorganizzazione (prassi, consuetudini, convenzioni) e pongono però al tempo stesso il problema della loro "codificazione" e della loro possibile "sclerotizzazione". Il fatto e la regola formano così un insieme problematico (Caretto 2001), un intreccio complesso e non privo di tensio-

ni segnato da un robusto "protagonismo" del "momento" regolamentare. Ne consegue, se solo si volesse ricordarlo, la conferma della rilevanza delle regole del diritto parlamentare (cfr. Negri 1968, pp. 9-10) – direi dell'*ordine parlamentare* (su cui, attraverso Santi Romano, v. Beaud 2001) – per un approccio fecondo e complesso alla storia costituzionale che in esse trova alimento per una sua parte non trascurabile.

Il periodo esaminato enfatizza, in secondo luogo, in un modo che sino alla "crisi di fine secolo" non era emerso con pari virulenza, la capacità o meno delle regole di assicurare, in una dialettica anche accesissima, un equilibrio "accettabile" – tanto per gli attori che per il sistema oggettivamente inteso – tra due esigenze egualmente legittime sia sul piano teorico che su quello del funzionamento concreto di un genuino sistema parlamentare: da un lato un'adeguata funzionalità dei lavori parlamentari secondo le volontà espresse dalla maggioranza governativa, dall'altro il diritto delle minoranze ad esprimere in manie-

ra congrua le proprie ragioni. Due diritti entrano così in collisione in maniera legittima e altrettanto legittimamente si deve ricercare una soluzione dialettica.

Il terzo tema che si può subito segnalare, e che caratterizza in maniera specifica la vicenda che porterà al regolamento del 1900, è la posta in gioco del conflitto parlamentare: il terreno regolamentare finisce, come vedremo, per diventare spazio privilegiato per un conflitto sui *diritti fondamentali*. La lotta per il regolamento è parte integrante di un *progetto costituzionale* che ha come obiettivo ultimo la "registrazione" di un determinato assetto della forma di governo e che insiste sul terreno dei *diritti pubblici soggettivi* (Lacchè 2004, pp. 127, 132), ovvero di un sistema di libertà politiche fragili, da rassodare per un verso, da conquistare per un altro.

## 2. Una duttile "provvisorietà"

Tra i caratteri "permanenti" e i tratti originari (cfr. Sbriccoli 1998) della storia italiana, operante a vari livelli e con diversa funzionalità, è da annoverare senz'altro il carattere della *provvisorietà*: di norme, di istituti, di pratiche. Per i primi cinquant'anni della storia parlamentare statutaria si potrebbe parlare di una *naturale provvisorietà* del tessuto regolamentare. Tale carattere è stato segnalato come un momento necessario di flessibilità in grado di accompagnare l'evoluzione della forma di governo e i relativi equilibri raggiunti nel tempo (Manzella 1977, p. 50; Caretti 2001, p. 585) in una cornice costituzionale che l'originario impianto statutario non determinava certo in maniera "assoluta". Due questioni cruciali

e controverse si addensarono attorno alla verifica dei poteri e alle tecniche della procedura legislativa. Non di rado le proposte volte a intervenire in maniera organica e radicale sul *corpus* regolamentare finirono per rafforzare il registro della provvisorietà. Tra il regolamento del 1868 e le legislature successive si susseguono Commissioni, progetti, relazioni e talune modifiche che danno vita ad un notevole accumulo di materiali e di proposte – come testimoniato ampiamente dall'opera pionieristica di Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano* (1887) – senza però che l'esito voluto possa essere raggiunto. Le quattro sessioni della XIV Legislatura (10 giugno 1886-3 agosto 1890) appaiono particolarmente produttive proprio perché viene adottato un criterio differente.

La Commissione – composta da nove membri scelti dal presidente della Camera: Bonghi, Boselli, Crispi, Cuccia, Di Rudinì, Ercole, Lazzaro, Marcora, Spaventa – investita a partire dal 21 giugno 1886 del compito di portare a termine i lavori già predisposti nelle precedenti legislature, muove proprio dal fallimento del metodo "massimalista", della "grande riforma", colla rinuncia quindi a perseguire la strada del, sino ad allora, impossibile regolamento definitivo per fare invece del canone della *provvisorietà* la *regola* reputando miglior metodo quello delle «modificazioni e aggiunte al regolamento che l'esperienza mostrerà necessarie» (Astraldi 1932, p. 48). Lo strumento per intraprendere questa via fu la costituzione, a partire dal 1887, di una Commissione permanente formata, in questo caso, dagli stessi membri della Commissione del giugno 1886.

Tra il maggio 1887 e il maggio 1888 numerose furono le proposte di modifica

elaborate dalla Giunta che ebbe come relatore Ruggero Bonghi, autore di saggi celebri come *I partiti politici nel Parlamento italiano* (1868) o *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare* (1884) e il cui nome sarà poi accostato, non a caso, al *corpus* regolamentare della Camera. L'ordine della discussione, la disciplina delle questioni sospensive e pregiudiziali, il metodo di votazione, la discussione delle mozioni, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi proposti da singoli deputati furono oggetto di revisione e la Camera nella maggior parte dei casi approvò le proposte della Commissione. Di particolare importanza risulta la disciplina (artt. 70-73), più organica, del diritto di interrogazione e di interpellanza e soprattutto l'introduzione del sistema delle tre letture per la discussione delle leggi.

Come si è osservato, il procedimento di discussione e approvazione delle leggi fu senza dubbio uno dei grandi temi del dibattito parlamentare a partire dalle origini della storia parlamentare italiana (Manzella 1977, pp. 50-51; Merlini 1995, pp. 34-35). Le tre letture, pur avendo dalla loro il mitizzato paradigma britannico, avevano suscitato in passato dubbi e difficoltà di vario segno e sostituirle al macchinoso sistema degli Uffici non appariva un'operazione indolore. La proposta del 28 febbraio 1888 invece rientrava a pieno titolo nella logica "sperimentale" che accompagna la XIV Legislatura: se i due sistemi, infatti, avevano dimostrato pregi e difetti, si lasciava adesso alla Camera la libertà di scegliere, di volta in volta, quale dei due metodi apparisse il più opportuno. Il dibattito che seguì in aula (Astraldi 1932, p. 53) fece vedere ancora una volta il carattere fortemente controverso della scelta operata, anche se alla fine le tre letture poterono riacquistare, dopo la sfavo-

revole parentesi del 1868-1872, cittadinanza nella Camera dei deputati, pur in alternativa agli Uffici e senza trovare nel prosieguo il successo sperato.

Le importanti modifiche introdotte tra il 1887 e il 1888 posero il problema del coordinamento con il testo in vigore risalente al 1868. Fu l'on. Di Rudini nella tornata del 19 maggio 1888 a presentare in aula, a nome della Giunta permanente, il nuovo regolamento coordinato. Il regolamento fu di nuovo modificato nel 1891 all'inizio della XVII Legislatura per meglio specificare gli istituti dell'interrogazione, dell'interpellanza e della mozione (*Ibid.*, p. 56): così il regolamento Bonghi, con i suoi interventi mirati, alcuni dei quali di notevole significato, era destinato a disciplinare la vita parlamentare nel tumultuoso ultimo decennio del secolo. Non si può dire che nel corso degli anni Novanta non vi fossero state proposte di modifica, da parte di singoli deputati e della stessa Commissione (cfr. la raccolta di fonti in Tanda 1996), ma l'esito fu quasi sempre negativo.

### 3. *Il canone della complessità del sistema regolamentare nella "crisi di fine secolo"*

La crisi di fine secolo mise a durissima prova le riforme Bonghi e più in generale l'assetto regolamentare frutto del primo cinquantennio di storia parlamentare. La rottura degli equilibri politico-costituzionali, faticosamente raggiunti, non poteva non investire appieno quel canone della *provvisorietà* (e conseguente duttilità) che aveva accompagnato l'evoluzione del diritto parlamentare della Camera dei deputati. Ciò che aveva consentito un relativo prima-

to della dimensione fattuale nella configurazione delle norme e degli usi regolamentari apparve inadeguato a governare le forti spinte provenienti dalla società, spinte destinate ad incidere profondamente sulla vita politico-parlamentare e sulle stesse dinamiche costituzionali. Ha così inizio la fase della *complessità regolamentare*, che si apre con forza nel 1898 e si concluderà nel 1922, una fase nella quale la vita dei regolamenti parlamentari non ha più una esclusiva legittimità *endogena* (dialettica parlamento/governo/Corona), in quanto è il rapporto con la complessità del sociale – nelle sue più diverse manifestazioni – a incidere sul modo di essere e di agire della regola parlamentare, potenziandone la stessa rilevanza costituzionale.

In questa sede non è possibile affrontare, neanche per sommi capi, il grande tema della storia nazionale che la storiografia ha codificato con l'espressione "crisi di fine secolo"<sup>1</sup>. Crisi senza dubbio a più dimensioni che testimonia la debolezza di ogni tentativo "semplicistico" (come osservò bene Croce 1927, pp. 272 ss.) – sia di ordine socio-economico che di ordine politico-costituzionale – volto ad offrire risposte univoche a questioni complesse. La visione "semplice" che discende dal paradigma borghese costitutivo della cultura giuridica e del sapere politico liberale del XIX secolo, fondato sul tranquillizzante binomio Stato/individuo, deve fare i conti con la dimensione spuria, ambigua, ma vitale del "collettivo" (cfr. Marchetti 2006), una dimensione che complica profondamente lo scenario e modifica gli stessi punti di osservazione.

Il Parlamento, sul finire del secolo, è stretto tra vari fuochi (per alcune esemplificazioni v. Levra 2001; Rebuffa 2001) e non

gode, da tempo, di buona salute. L'antiparlamentarismo non è sorto invano: moribondo, degradato, corrotto, in preda ad un atomismo particolaristico che indebolisce la parte *nobile e stabile* della costituzione (Corona, esecutivo 'monarchico', prerogativa militare), la crisi del Parlamento, inteso come luogo inadeguato a determinare un coerente indirizzo politico, rischia di far deflagrare l'intero sistema istituzionale. Il celebre *Torniamo allo Statuto* di Sidney Sonnino – il principale protagonista della battaglia parlamentare di fine secolo vista dai ranghi della maggioranza "conservatrice" – è un efficace grido di dolore che condensa umori, sentimenti e ragioni di una parte cospicua della classe liberale che cerca di trovare soluzioni alla crisi del regime rappresentativo insistendo sulla *naturale* centralità dell'istituto monarchico, sulla necessità di una autentica separazione dei poteri e sull'esperimento rischioso, ma indispensabile, del suffragio universale inteso come meccanismo di reale *socializzazione governata* dello Stato e delle sue istituzioni (Nieri 2000; Haywood 1999, pp. 219 ss.; Ballini 2000).

D'altra parte l'immagine scolorita del Parlamento non affascina certo quelle forze politiche e sociali che vi scorgono un mero meccanismo funzionale alla *montée de la démocratie*. Nel 1897 i socialisti rappresentano il 10% dei voti validi (Ballini 1988; Piretti 1996) e la Sinistra nel suo insieme dispone di un'ottantina di seggi. Minoranza, certo, e tuttavia la sua presenza ha anzitutto un valore *qualitativo* (Cambria 1989, I, p. 69) perché destinata ad incidere fortemente sulle dinamiche parlamentari. Paradossalmente dallo scontro di queste due visioni, poco inclini a cogliere la dimensione costitutiva del fenomeno parlamentare

per un autentico sistema "rappresentativo", il Parlamento, almeno per alcuni profili, ne uscirà rafforzato (Isastia 1977, pp. 424-425).

Il corto circuito tra i diversi livelli della crisi e la più lontana (almeno in apparenza) dimensione regolamentare scoppia nel 1899. Nel febbraio il tenente generale e senatore del Regno Luigi Pelloux<sup>2</sup>, liberale proveniente dai ranghi della Sinistra costituzionale, vicino alla Corte ma non privo di una sua visione politica (Manacorda 1967, p. LXVI; Doglio 1977), presenta un disegno di legge contenente quelli che Umberto Levra ha chiamato i «provvedimenti cosacchi» (1975, p. 299; 2001, p. 181), ovvero un *corpus* di interventi repressivi (sui quali v. le sintesi recentissime di Colao 2007 e Latini 2007) che "codificano", rendendole "permanenti", le misure emergenziali che negli anni precedenti, in maniera più o meno "temporanea", erano state adottate, sin dal 1894, da Crispi, Di Rudinì (Belardinelli 1976) e dallo stesso Pelloux (con validità sino al 30 giugno 1899) per contrastare le gravi "emergenze" dell'ordine pubblico: le proteste sociali, lo spettro del sovversivismo, l'anarchia, l'antagonismo politico-sindacale.

Le più importanti libertà pubbliche (stampa, riunione, associazione) e i diritti dei lavoratori in alcuni settori strategici (ferrovie, poste, telegrafi) venivano fortemente limitati e ricondotti prevalentemente alla discrezionalità dell'esecutivo. Con questo intervento Pelloux modificava ulteriormente le basi programmatiche del suo governo e ritornava sulla strada più marcatamente "repressiva"<sup>3</sup>. Il tentativo di *ordinare* la società complessa di fine secolo, di *neutralizzare* il conflitto socio-economico, di *giuridicizzare* (per mezzo di strumenti perlopiù repressivi) la politica parlamenta-

re, in realtà svelavano, come apparve agli osservatori più lucidi, la sostanziale debolezza (tema, come noto, ampiamente sviluppato da Maranini 1967 nella prospettiva sistemica del "regime pseudoparlamentare") di una parte della classe dirigente che, sulla scia del Novantotto, intendeva perseguire confuse suggestioni autoritarie indotte da paure e da progetti di "nuovi" equilibri politici incentrati su esecutivi monarchici.

Sostenuto ancora da ampi settori della Sinistra costituzionale, Pelloux ricorse alla tecnica delle tre letture confidando in un ampio consenso della maggioranza (Perticone 1960, p. 153). Il progetto di legge fu presentato il 16 febbraio 1899 e l'esame ebbe termine il 4 marzo quando venne approvato ad ampia maggioranza il passaggio alla seconda lettura. Il governo mostrò invece segni di indebolimento a seguito dell'ennesima improvvida avventura coloniale in Cina che aveva immediate ricadute sulle linee di politica economica dell'esecutivo. Le dimissioni del primo gabinetto Pelloux, il 3 maggio, aprivano una nuova esperienza di governo, segnata in profondità dall'incisiva influenza sonniana (Carusi 2003, pp. 420 ss.), che radicalizzava l'azione dell'esecutivo su posizioni di destra-centro (celebre il giudizio di Domenico Farini: «...dal 1876 in poi, non vi fu mai l'uguale di tendenze, origini, propositi conservatori!», 1962, pp. 1499-1500) e con la rinuncia al sostegno organico della galassia della Sinistra liberale (Levra 1975, pp. 324 ss.). A partire dal 1 giugno il disegno di legge, redatto da Sonnino secondo l'orientamento più restrittivo della Commissione parlamentare e giunto alla seconda lettura, teneva a battesimo l'ostruzionismo.



La Camera dei Deputati durante l'ostruzionismo del 1898-99.

### 3. Il tempo dell'ostruzionismo

Le vicende sono note: l'estrema Sinistra per impedire l'approvazione della legge utilizzò le norme regolamentari vigenti per prolungare in maniera artificiosa la discussione sollecitando defatiganti appelli nominali, proponendo una selva di questioni pregiudiziali e sospensive, i rinvii alla commissione, un numero enorme di emendamenti sui quali chiedere la verifica del numero legale, sostenendo infine memorabili *tour de force* oratori (Isastia 1977). Il 7 giugno, il principale ispiratore dell'azione di governo, Sidney Sonnino, presentò una modifica al regolamento. L'art. 89bis (Tanda 1996, p. 328) attribuiva al Presidente, qualora la discussione generale di un progetto o di un articolo di legge si prolungasse «in modo da turbare il regolare andamento dei lavori parlamentari», la possibilità di chiedere all'aula una deliberazione sul tempo massimo da assegnare ai singoli oratori, nonché di fissare il giorno e l'ora in cui la discussione avrebbe dovuto terminare con la votazione. Le proposte del Presidente avrebbero dovuto

to essere votate subito dalla Camera per alzata e seduta, senza alcuna discussione o dichiarazione di voto. Inoltre, giunto il termine prestabilito, ogni discussione sarebbe terminata con la votazione. Il 10 giugno Attilio Brunialti presentò una diversa proposta che avrebbe comunque dovuto limitare gli atteggiamenti ostruzionistici: la richiesta di venti deputati per la verifica del numero legale (art. 33), il divieto, per ciascun deputato, di parlare più di venti minuti in seconda lettura (art. 59) e di presentare più di un ordine del giorno (art. 82), la votazione per alzata e seduta in ordine all'interdizione inflitta all'oratore indisciplinato (art. 77) (*Ibid.*, pp. 329-332).

Il dibattito che ebbe luogo in seno alla Giunta per il regolamento, dopo il 10 giugno 1899, fissa con precisione i termini della questione. In particolare la prima seduta, quando si comincia a discutere la proposta Sonnino, mostra come il lavoro in Commissione "raffreddi" il calor bianco della lotta parlamentare e come le posizioni della maggioranza e della minoranza non siano ancora così irrimediabilmente divaricate. L'on. Simeoni «dichiara che il quesito è un solo: quello di sapere se l'ostruzionismo possa elevarsi ad istituto parlamentare, ammesso e rispettato. Egli è per la negativa. Accetterà ogni proposta, che valga ad impedirlo e che si concili col maggior rispetto alla libertà della tribuna» (*Ibid.*, p. 71).

Per la minoranza l'on. Sacchi solleva la questione «se durante una discussione sia possibile ammettere che si muti la forma e le disposizioni del Regolamento» e l'on. Rampoldi ritiene che così si creerebbe un pericoloso precedente «mettendo sempre la minoranza in balia della maggioranza che potrebbe di volta in volta riformare le norme parlamentari» (*Ibid.*, pp. 71-72). Di

fronte alla necessità di intervenire su una situazione eccezionale che rischiava, secondo i membri della maggioranza, di alterare la normale dialettica parlamentare, l'on Ferraris, della minoranza, non esita a riconoscere «che l'istituto dell'ostruzionismo non possa essere in alcun modo consentito perchè sconvolgerebbe tutto il sistema parlamentare» e d'altra parte il relatore di maggioranza, Cambray-Digny, non ha difficoltà a riconoscere che i diritti della maggioranza devono incontrare «limiti ragionevoli» e che le proposte hanno un carattere politico che «imbarazzerà anche la discussione in seno alla Commissione del regolamento». La minoranza non vuole impedire l'esame delle proposte, purché le soluzioni adottate non si applichino alla discussione in corso. Nella seduta del 16 giugno l'on. Sacchi specifica ulteriormente la posizione della minoranza e

aggiunge che quando pure si dovesse considerare specialmente la discussione in corso non si può dire che l'ostruzionismo sia introdotto nei costumi parlamentari, dacché mai vi si ricorse per importanti che fossero le leggi; riconosce i diritti della maggioranza ma osserva che questa può eccedere nell'uso di quelli e che se oggi non è più possibile il dispotismo di un principe è ben possibile quello della maggioranza; in concreto si fa ostruzionismo perché si tratta di diritti statutari; una maggioranza potrebbe privare i cittadini del suffragio come ora li vuol privare dell'associazione, e allora la minoranza entra nel diritto di opporre resistenza anche con metodi eccezionali. Prevedendo poi di non poter riuscire ad impedire che qualche deliberazione di genere abbreviativo si prenda propone questa declaratoria pregiudiziale, sebbene riconosca che la forma odierna dell'onorevole Simeoni sia attenuata di fronte alle proposte sue e dell'onorevole Sonnino: "Le forme abbreviative della discussione non sono applicabili allorché si tratta di disegni di legge che riguardano l'esercizio dei diritti statutari".

[Ibid., pp. 78-79]

Alla fine l'art. 89bis proposto da Sonnino con le integrazioni "migliorative" di Simeoni e la relazione di maggioranza vengono approvati dalla Giunta per il regolamento senza però che l'aula di Montecitorio possa trarne vantaggio. L'on. Sacchi aveva però colto nel segno ricollegando in maniera esplicita il divieto di "ghigliottine" alla difesa dei diritti statutari e attribuendo quindi all'ostruzionismo una legittimità di cui la stessa minoranza dubitava. Già contro Crispi l'Estrema Sinistra aveva cominciato ad utilizzare la tattica parlamentare per rallentare i lavori e per criticare la politica del governo. E sin dalla XVII Legislatura si può scorgere l'impegno della Giunta per il regolamento a predisporre soluzioni antiostruzionistiche. Nella XVIII Legislatura Bonghi e altri deputati avevano presentato una modifica delle misure disciplinari contro i deputati "perturbatori" e soprattutto agli inizi della Legislatura seguente la proposta Cibrario e quella "provocatoria" di Cavallotti (che estendeva le sanzioni ai membri del governo e ai deputati sotto inchiesta) (Astraldi 1932, pp. 58-59; Tanda 1996, pp. 21 ss.) rivelavano l'avvio di nuove strategie che dalla primavera del 1899 avrebbero trovato massima realizzazione. La lettera di Andrea Costa a Edoardo Pantano, datata 17 aprile 1899, conferma il carattere concertato e sistematico dell'ostruzionismo:

Per l'ostruzionismo, di cui parliamo, mi sembra che potremmo fare così. Voi invitate tutti i Vostri, per mezzo dell'Italia, a trovarsi in Roma il giorno della riapertura della Camera. Noi facciamo altrettanto. E nel giorno stesso della riapertura teniamo – tutti – un'adunanza e fissiamo le norme dell'ostruzionismo e diamo ai singoli il mandato preciso di trovarsi in Roma in questi o in quei giorni, affinché siano presenti sempre in

numero sufficiente per chiedere l'appello nominale o per constatare il numero legale. – Va bene? Rispondimi a Imola – Aff.mo A. Costa. P.S. Scrivo altrettanto al Barzilai. Comunica al Socci! [cit. da Tanda 1996, p. 24].

Legittimo o meno, manifesto o occulto, proprio o improprio (Longi, Stramacci 1968, pp. 112-113), che inneschi o meno un processo di accelerazione delle riforme regolamentari (Tanda 2001, p. 701), l'ostruzionismo appare nell'esperienza italiana di fine secolo anche un possibile segnale di trasformazione del modo stesso di concepire il lavoro parlamentare: è, se si vuole, anche un indizio di un rafforzato spirito di organizzazione e forse della definitiva crisi dell'atomismo parlamentare.

Gli ultimi dieci giorni del giugno 1899 segnarono la prima grande fase della battaglia parlamentare. Il 20 giugno Pelloux propose e ottenne, nonostante la forte opposizione, che la discussione delle modificazioni al regolamento fosse messa all'ordine del giorno. L'indomani ebbe inizio ma già il 22 la sessione venne prorogata e il 28 l'aula fu investita delle due questioni ormai indissolubilmente legate: i provvedimenti politici presentati con decreto da convertire in legge e la proposta di Sonnino e di altri quattordici deputati per formare una Commissione *ad hoc* allo scopo di introdurre nel regolamento le modifiche dimostrate dall'esperienza opportune per il buon andamento dei lavori parlamentari e per predisporre un testo che avrebbe dovuto entrare in vigore provvisoriamente senza discussione e votazione due giorni dopo la presentazione alla Camera (*Atti Parlamentari*, Legislatura XX, seconda sessione, Documenti n. VII-*quinquies*).

Nella relazione al Re che accompagnava il famigerato decreto-legge 22 giugno 1899

n. 227, con efficacia esecutiva dal 20 luglio 1899 (registrato con riserva dalla Corte dei Conti), l'ostruzionismo è richiamato come motivo dello stato di necessità. «La situazione creata da queste condizioni impone al Governo il dovere di procurare che la volontà ed il diritto della maggioranza possano, secondo lo spirito degli ordini costituzionali, ottenere la loro legittima prevalenza. Non si può lasciare che una esigua minoranza impedisca alla Camera dei deputati l'esercizio delle sue funzioni» (*Atti Parlamentari*, Legislatura XX, seconda sessione, Documenti n. 143-C; Di Muccio 1987, p. 34). Nel suo scritto del 16 novembre 1899, «I decreti-legge e il regolamento della Camera», pubblicato nella *Nuova Antologia*, Sonnino subordinerà l'eliminazione del discusso strumento "consuetudinario" della decretazione del governo (Isastia 1977, pp. 442 ss.; Latini 2006) – che affermava essere contrario al corretto funzionamento degli istituti rappresentativi (come ricorderà Ferracciù 1900, p. 486) – ad una riforma del regolamento che assicurasse la soluzione del problema nei casi di necessità e urgenza «nonostante qualunque più fiera opposizione delle minoranze, e pur rispettando in queste ogni uso ragionevole della libera discussione» (Sonnino 1972, I, p. 667).

L'ostruzionismo sempre più deciso dell'Estrema depotenziò sia la proposta Franchetti di modifica regolamentare del 29 giugno (Tanda 1996, pp. 86-90) sia la sua iscrizione all'ordine del giorno nella tornata del 30. Il decreto-legge liberticida del 22 giugno – che entrerà in vigore il 20 luglio – aveva spinto i moderati ad abbandonare definitivamente l'atteggiamento di equidistanza. La seduta pomeridiana del 30 giugno fu tra le più drammatiche nell'aula sof-

focante di Montecitorio. Gli scontri tra i socialisti e i sonnini non furono solo verbali, come poté provare lo stesso Sonnino colpito da Bissolati (Levra 2001, p. 189). Il presidente Chinaglia fu aspramente contestato. La sola soluzione possibile era mettere fine alla seconda sessione della XX Legislatura.

Il 14 novembre 1899, con l'inizio della terza sessione, cominciava l'ultimo e decisivo atto della battaglia parlamentare. Sonnino aveva suggerito di andare a nuove elezioni prima di affrontare il nodo del decreto legge e del regolamento (Sonnino, *Diario*, 28 dicembre 1899, 4 gennaio 1900, I, 1972, pp. 414 e 428). Ma, indebolito sul piano politico (Levra 2001, pp. 190-191), il gabinetto Pelloux dovrà fronteggiare anche le conseguenze della sentenza della prima sezione della Corte di cassazione emessa il 20 febbraio 1900. Era una sentenza che "declassava" il decreto del 22 giugno scorso a mero disegno di legge non discusso né approvato dal Parlamento, decaduto inesorabilmente dopo la chiusura anticipata della sessione, privo pertanto di efficacia giuridica e illegittimo nella sua applicazione dopo il 20 luglio 1899 (cfr. Meccarelli 2005). Studi recenti hanno confermato l'importanza di questa sentenza per l'esito della crisi: risultato non improvvisato (Lacchè 2004, pp. 113-116), nato da una comunanza di intenti tra alcuni alti magistrati di Cassazione legati a Giolitti e Zanardelli e la politica, non certo esente da errori e contraddizioni, della Sinistra costituzionale per una difesa dei principi liberali legati alle libertà pubbliche e alle garanzie giuridiche. Il presidente Tancredi Canonico (Themelly 1975, pp. 171-175) e il consigliere Luigi Lucchini (anche dalla sua autorevole tribuna scientifica: Sbriccoli 1987) offrirono alla Sinistra moderata un'occasione – di per



*Il rovesciamento delle urne nell'Aula della Camera dei Deputati il 30 giugno 1899.*

sé non risolutiva – per uscire da una crisi il cui esito restava incerto (Cambria 1989, I, pp. 79-80; III, 1990, pp. 95-100; Malatesta 2001).

Ancora una volta Sonnino, eletto presidente della Giunta per il regolamento, cercò di dettare i tempi della politica parlamentare. La discussione del "nuovo" disegno di legge sui provvedimenti politici – dopo l'esito infausto della sentenza della Cassazione – fu però l'occasione per rinvigorire l'ostruzionismo, riproponendo lo stesso copione del giugno 1899. Il 21 marzo fa capolino, sotto forma di mozione presentata da Tommaso Cambrey-Digny, il meccanismo della modifica provvisoria del regolamento con esecuzione dal secondo giorno dopo la presentazione e il 29 marzo, tra le proteste accesissime della Sinistra, il progetto è approvato per alzata e seduta. «Si fa colpo alla Camera», scrive Sonnino nel suo *Diario*, mentre di Rudini, già molto critico verso la riproposizione dei provvedimenti politici, e i suoi si mostrano perplessi sull'azione "sonniniana" del governo, incapace di trovare un compromesso con la sinistra liberale.

Il Presidente dell'assemblea, Giuseppe Colombo, il giorno seguente fu contestato con epiteti di ogni genere e fu costretto a pur brevissime dimissioni. Lo stesso Giolitti aveva qualificato la manovra del governo una violazione aperta e diretta dello Statuto, tanto più che si affidavano i pieni poteri ad una Commissione nella quale la minoranza non veniva adeguatamente rappresentata. Il deputato di destra Gabriele D'Annunzio intanto lodava il "vitalismo" degli ostruzionisti della Estrema Sinistra (Levra 2001, p. 163). Il 3 aprile, dopo i veementi discorsi di Giuseppe Zanardelli e del repubblicano Edoardo Pantano, che non riconoscevano validità alla deliberazione del 29 marzo e annunciavano l'abbandono dell'aula (inaugurando un "modello" di lotta politica destinato a proseguire, Martucci 2001, pp. 80-81, 132) di tutti i deputati della Sinistra per protestare contro il «premeditato e preparato colpo di maggioranza, inteso a far votare senza discussione quelle norme regolamentari che sopprimono la libertà della tribuna parlamentare» (Tanda 1996, p. 31), iniziava l'ultima fase di un confronto sempre più aspro nel quale aleggiava anche lo spettro della convocazione di un'assemblea costituente... (cfr. la ricostruzione in Levra 2001, pp. 191 ss.). La replica formale di Sonnino, che si trincerava dietro il rispetto dell'ordine delle discussioni parlamentari e del ruolo del Presidente dell'assemblea visto come difensore delle libertà di tutti e delle stesse istituzioni rappresentative, non sortiva alcun effetto (Di Muccio, I, 1987, p. 37). Il 5 aprile il governo ritirava il decreto legge 22 giugno 1899, a ulteriore conferma del legame a doppio filo con la vicenda del regolamento parlamentare.

L'epilogo si compì il 15 maggio, alla

ripresa dei lavori. Fu allora che Giolitti, superata definitivamente la sua posizione di "attesa" e di "equidistanza"<sup>4</sup>, sottolineò la gravità della situazione (una modifica regolamentare ritenuta illegale dai due quinti dei deputati) e formulò un'ultima proposta conciliativa: da un canto sospendere l'approvazione del verbale della seduta del 3 aprile e dall'altro nominare una commissione di nove membri eletti con voto limitato per formulare, entro due giorni, soluzioni adeguate mentre i lavori dell'aula restavano sospesi. «Evidentemente nessuna persona ragionevole può volere un regolamento che consenta l'ostruzionismo, ma nessuna persona ragionevole può pretendere che si abbia un regolamento il quale permetta alla metà più uno dell'Assemblea di far tacere a giorno ed ora fissa l'altra metà meno uno dell'Assemblea stessa».

La mozione non venne accolta e Giolitti la ritirò accollando al governo tutto il peso delle proprie responsabilità. La votazione del verbale fu l'ultimo atto del secondo governo Pelloux e ben presto la vittoria di Sonnino si palesò, come sappiamo, per il suo vero significato: una vittoria di Pirro che produsse invero l'effetto contrario.

Le elezioni del giugno 1900, l'appello al popolo, furono fatali a Pelloux che, pur conservando la maggioranza numerica, dovette constatare l'avanzata delle Sinistre e dei moderati. «Ed allora — osserverà Orlando — il Gabinetto Pelloux fu costretto a dimettersi... Egli è che bisogna liberarsi dal pregiudizio di considerare le forme parlamentari nel precetto semplicista che il Gabinetto può sussistere in quanto ha la maggioranza nella Camera, la verità che un Gabinetto può sussistere senza maggioranza; e può non sussistere con la maggioranza» (Orlando 1912, p. 66).

La relazione Chimirri che accompagnò le modifiche regolamentari ricorse a due argomenti che già erano stati ampiamente utilizzati (direi teorizzati da Sonnino 1899 (1972)): la libertà della discussione parlamentare era la ragion d'essere delle assemblee ma non poteva impedire l'esercizio di una potestà fondamentale ovvero il diritto della maggioranza a deliberare; i regolamenti parlamentari in vigore in altre nazioni prevedevano misure coercitive contro i perturbatori dell'ordine delle discussioni. Questo argomenti, per la verità, non erano mai stati respinti *a priori* dalla minoranza: il problema era l'uso strumentale delle modifiche proposte per approvare i provvedimenti politici che incidevano fortemente sull'assetto delle libertà costituzionali. Mai, nella storia italiana, il regolamento parlamentare aveva assunto una così piena valenza costituzionale. Per Enrico Ferri (1899 e 1900) il regolamento diventava la legge delle leggi:

Il regolamento adunque ha valore fondamentale e costituzionale per l'Assemblea stessa ed esso è l'unico strumento per cui il lavoro dell'Assemblea legislativa può essere legale nella forma, fecondo nella sostanza, coercibile al Paese cui si ponga una determinata norma legislativa; perché è col regolamento che si tutelano i diritti imprescrittibili delle minoranze. Se questi diritti non avessero nel regolamento la loro sanzione, il regime parlamentare sarebbe inesistente nella sostanza ed alla prevalenza della maggioranza si sostituirebbe la sua onnipotenza assoluta senza confini.

Non la sostanza delle disposizioni ma il metodo autoritario spaventava dunque Ferri e la Sinistra, possibile prodromo di una completa involuzione costituzionale che muoveva da azioni contrarie a qualsiasi legalità di forma. L'on. Sacchi, che già

aveva mostrato in modo chiaro nel 1899 la posta in gioco e il fondamento di legittimità dell'ostruzionismo, ribadì in coda alla relazione di maggioranza che il diritto di limitare l'opposizione era giusta «sol quando la maggioranza non miri a restringere i diritti fondamentali di libertà e di suffragio che formano il contenuto essenziale della costituzione politica del Paese. Questo caso avverandosi, la minoranza, che la costituzione vuol difendere, non può più essere giudicata a stregua del regolamento interno dell'Assemblea, ma il diritto di chiedere che il Paese sia chiamato a giudicare in supremo appello se la sua volontà sovrana sia rappresentata dalla maggioranza o dalla minoranza» (cit. da Di Muccio, I, 1987, pp. 41-42).

Il "pacchetto" Sonnino, nato morto, interveniva su una buona parte degli istituti e dei congegni procedurali che erano stati motivo di ostruzionismo: la votazione del processo verbale, la verifica del numero legale, la presentazione di articoli aggiuntivi o emendamenti, lo svolgimento degli ordini del giorno, la votazione per alzata e seduta sulle deliberazioni della Camera relative all'interdizione della parola e soprattutto, come nel modello inglese (Bertolini 1981, pp. 476 ss.; Ghisalberti 1986, p. 256) la cd. "ghigliottina" (artt. 87-bis, 88-bis, 89-bis), ovvero l'insieme delle misure volte a negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno o emendamenti estranei alla discussione e a limitare ad un massimo di dieci minuti il tempo per ciascun oratore per arrivare sino alla fissazione del giorno e dell'ora in cui la discussione avrebbe dovuto terminare con il voto immediato (Astraldi 1932, pp. 64-66; Di Muccio, I, 1987, pp. 38 ss.).

4. *Il regolamento del 1900 come "svolta" della storia costituzionale italiana?*

La XXI Legislatura, iniziata con la crisi extraparlamentare del governo Pelloux e con l'incarico al vecchio senatore sabaudo Giuseppe Saracco, riprese il discorso da dove, il 15 maggio, era stato interrotto con il rifiuto della mediazione Giolitti. Uno dei protagonisti della vicenda fu Tommaso Villa, grande avvocato d'affari, già guardasigilli, sodale di Crispi, ed eletto il 28 giugno 1900 a grandissima maggioranza presidente della Camera che già aveva guidato tra il 1895 e il 1897 (v. la bella biografia intellettuale di Montaldo 1999; Montaldo 2001, p. 203). Divenne così presidente il "trasformista" Villa che nel 1899 aveva dato ampia disponibilità a Sonnino e Pelloux ad assumere quella stessa funzione nel periodo più caldo della lotta parlamentare. Chiusa la XX Legislatura con lo strappo sul regolamento, la nuova non poteva non affrontare in via preliminare questa delicata questione. Il discorso di insediamento del nuovo Presidente, equilibrato e lucido, sancisce l'armistizio tra le parti in lotta: se il regolamento aveva diviso la Camera sino ai tumulti e alla violenza, ora esso doveva unire per ridare vigore e legittimità ad un Parlamento ferito e incerto. Villa (legato a Sonnino) muove da un principio di forte discontinuità rispetto al recente passato. Ogni legislatura, si afferma, ha il diritto di stabilire il proprio regolamento garantendo la libera manifestazione delle idee e del voto<sup>5</sup>. Se in passato era prevalso il principio della continuità ciò era avvenuto per tacito consenso non trovando consacrazione in una disposizione legislativa. Il Presidente sottolinea la complessità del lavoro parlamentare di fronte ad una società che cresce e che

pretende risposte. Il progresso sociale e economico non può essere raggiunto se l'autonomia del Parlamento non viene pienamente assicurata. «Ogni convinzione, ogni idea onestamente professata è un'energia. Ogni energia ha un valore, morale od economico, poco importa, ma un valore che non deve essere trascurato mai» (cit. da Di Muccio, I, 1987, p. 52). Il regolamento avrebbe dovuto essere lo strumento per valorizzare queste energie e per consentire lo svolgimento di un leale e libero confronto tra tutte le parti. Per questo Villa propose di istituire una Commissione che entro due giorni avrebbe dovuto presentare uno schema di regolamento. L'on. Pantano, a nome dell'Estrema Sinistra, accolse con favore le parole di Villa che aprivano una nuova stagione, pur manifestando dubbi sul diritto della Camera a darsi ad ogni legislatura il suo regolamento. Tale principio era dettato da circostanze eccezionali e non doveva costituire un precedente.

La Commissione, presieduta dallo stesso Villa e formata da molti dei protagonisti dei dibattiti e delle lotte parlamentari di fine secolo (da Ferri a Giolitti, da Di Rudinì a Pantano, da Chinaglia a Sacchi, da Biancheri a Zanardelli), assolse senza problemi il suo compito. Il valore dei commissari, la loro rappresentatività politica e il consenso diffuso portarono, il 1 luglio 1900, ad una rapidissima discussione e approvazione, dopo che il Presidente-relatore aveva di nuovo, con particolare enfasi, richiamato il principio della *tabula rasa*. Si era insomma lavorato guardando al futuro e non più al passato, ai dissidi recenti e ai motivi di discordia, anche se era evidente la presenza di norme generali che non potevano non figurare in un qualsiasi regolamento parlamentare.

Per questa ragione la Commissione mantenne tutte quelle disposizioni, e non erano poche, che avevano dato buona prova nel passato. Il nuovo regolamento, mediante il ricorso al voto limitato, offriva alla minoranza maggiori garanzie di rappresentatività nelle Commissioni e nelle Giunte, a cominciare dalla Giunta per le elezioni e dall'Ufficio di Presidenza. Si istituzionalizzava inoltre la presenza del Presidente dell'assemblea alla guida della Commissione per il regolamento. Inoltre le Commissioni dovevano riferire entro un termine stabilito, trascorso il quale ogni deputato poteva reclamare dalla Camera il rispetto dei tempi e diversamente si poteva discutere il provvedimento senza l'avviso della Commissione.

Il tema più dibattito fu ovviamente quello che riguardava l'ordine dei lavori parlamentari. Non v'è dubbio che la figura di Villa, che aveva molto tenuto a presentarsi come Presidente *super partes* – tanto più dopo gli esempi discutibili dei suoi immediati predecessori e lungo una tradizione che aveva molto stentato a *depoliticizzarne* la funzione (Ungari 1968, pp. 70 ss.) –, rimise al centro della discussione, con atteggiamento "pretorio", la funzione presidenziale (cfr. Di Muccio 1979; Torre 2000; Iacometti 2001; la recente sintesi in Gianfrancesco 2007) come chiave di volta per il buon andamento dei lavori parlamentari<sup>6</sup>. La tesi che alla fine prevalse, condivisa dallo stesso Villa, individuava nelle attribuzioni "generali" del Presidente una barriera sufficiente a contenere comportamenti e azioni contrari allo spirito dell'ordine parlamentare. Tuttavia, la Commissione aveva ritenuto di dover eliminare «quei mezzucci ai quali si poteva ricorrere per sottrarsi in qualche modo alle sue attribuzioni».

Non era più permesso di ricorrere a votazioni nominali per qualunque questione, ma solo quando fosse necessario il voto di proposte complete; il Presidente aveva facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi redatti in modo sconveniente, relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione; in tal senso gli oratori non potevano usare mezzi dilatori e il Presidente aveva la facoltà, dopo due richiami, di vietare la parola per il resto della seduta, salvo il diritto di appello alla Camera che decideva per alzata e seduta e senza che si potesse invocare la verifica del numero legale; inoltre il Presidente poteva, in caso di turbamento dell'ordine, dopo i richiami di rito, proporre all'aula l'esclusione per il resto della seduta e nei casi più gravi la censura con l'interdizione sino a otto giorni. Non venne invece accolta dalla Commissione la proposta ulteriore di deferire al potere discrezionale del Presidente, su domanda firmata da cinquanta deputati e con votazione a scrutinio segreto a maggioranza di due terzi, il modo di disciplinare il prosieguo della discussione nei casi di grave turbamento dei lavori. Il Presidente Villa giustificò tale diniego osservando come nel caso di tumulti si abbandonasse lo spazio di un'assemblea funzionante per entrare in una diversa situazione. «Ma, lo ripeto: come potete voi con un articolo regolare l'ostruzionismo violento?». Il Presidente non aveva bisogno di ulteriori poteri discrezionali<sup>7</sup>. Come dirà Giolitti durante la discussione, «A mio avviso l'ostruzionismo è impossibile quando il Governo adopera la prudenza necessaria e non crea situazioni violente, e quando il Presidente ha sufficiente auto-

rità e sa valersi dei mezzi che il regolamento mette a sua disposizione».

Il regolamento del 1 luglio 1900 pacificava gli animi, ristabiliva condizioni normali nell'attività parlamentare, sanciva la fine della crisi di fine secolo e apriva una nuova stagione. Il sentimento della "svolta" è ben presente ai protagonisti di questa vicenda e trova riscontro nella memorialistica. Era un regolamento, approvato in maniera regolare e definitivo<sup>8</sup>, che chiudeva la lunga fase della *duttile provvisorietà* e individuava nuovi equilibri, irrigidendo forse il diritto parlamentare e la sua stessa evoluzione (Manzella 1977, pp. 50-51). Non bisogna però dimenticare che per la prima volta il regolamento parlamentare – come "strumento di decisione" – aveva dovuto fronteggiare una crisi acutissima avente come posta in gioco quelle libertà costituzionali, quei *diritti di libertà politica* (Ferracciù 1900, p. 492), che in Italia avevano fragili radici. La forte "costituzionalizzazione" del regolamento Villa nasceva da questa profonda preoccupazione.

Una certa "retorica" della centralità del Parlamento aleggia nel dibattito che portò al nuovo regolamento e alcuni "segnali", in esso iscritti, lasciano solo intuire quel percorso di "democratizzazione regolata" che sarà la grande sfida dell'età giolittiana. Saranno piuttosto il decreto del 14 novembre 1901 n. 466 sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri (Rotelli 1972; Merlini 1995); un uso non più "monarchico-esecutivo" della proroga e della chiusura delle sessioni, l'affermarsi, dal 1906, della convenzione della fiducia preventiva (Rossi 2001), l'introduzione del suffragio universale maschile a stabilire, assieme ad altri fattori, le condizioni istituzionali per uno sviluppo (pur provvisorio) del *continuum*

corpo elettorale/rappresentanza parlamentare/governo/indirizzo politico (Montaldo 2001, pp. 204 ss.).

Il regolamento del 1900 fu dunque il regolamento dell'età giolittiana e dell'ultima fase della crisi dello Stato liberale sino alle sostanziali modifiche del 1920-22, ma rappresenterà anche il "blocco regolamentare" destinato a funzionare da paradigma nella successiva "nuovissima" vicenda repubblicana. Ci si è ben interrogati sulle ragioni di questa continuità (Manzella 1977, p. 51; Caretti 2001, pp. 587-588) e a me pare che la si possa considerare solo avendo ben presente l'assetto complessivo della costituzione materiale italiana nel primo ventennio del secolo. E non v'è dubbio che questa *longue durée* del regolamento del 1900/1922 abbia potenziato *ex post* il canone della "svolta" costituzionale.

Nel 1900 non tutte le voci però cantarono nello stesso coro. Agli opposti estremi troviamo Sidney Sonnino e Arturo Labriola. L'uomo politico toscano colse l'occasione della breve discussione sul testo del nuovo progetto per manifestare la sua preoccupazione: il regolamento, oltre ad assegnare alle minoranze una rappresentanza fuori misura negli Uffici di Presidenza e nelle Giunte, faceva un passo indietro nella disciplina dell'ostruzionismo che era un fenomeno ben diverso dalle singole, sporadiche, azioni dilatorie. «Prevedo – osservava – che purtroppo saremo presto da capo...». Ben diverso, come si può intuire, il giudizio di Labriola. A suo dire il nuovo regolamento rafforzando comunque il potere discrezionale del presidente e in generale le misure antiostuzionistiche poneva le basi per un rinvigorismento della linea conservatrice assicurata da Saracco e probabilmente dallo stesso Villa (Montal-

do 2001, p. 203). «Così, dopo due anni di lotte e di proteste, l'Estrema accettava, contenta o rassegnata, la situazione contro la quale si era tanto fortemente ribellata» (Labriola 1975, p. 40).

5. *La scienza giuridica di fronte ai "nuovi" fenomeni*

La crisi di fine secolo vista attraverso la vicenda regolamentare offre, per la prima volta, alla scienza giuridica lo spunto per interrogarsi sul *fenomeno* ostruzionismo e più in generale sul problema dei regolamenti parlamentari. Un'originale figura di studioso del diritto costituzionale, di orientamento sociologico-giuridico [Cianferotti 1980, p. 200; Lanchester 2004], Antonio Ferracciù, professore a Sassari, Perugia e Siena, autore, a fine secolo, di saggi significativi sulle libertà di riunione e di associazione e su vari istituti parlamentari (regolamenti del Senato, inchiesta, incompatibilità, nomina dei senatori ecc.) pubblica nel 1901 la prima organica riflessione scientifica sulla dimensione giuridica e politico-costituzionale dell'ostruzionismo<sup>9</sup>. Si trattava, per l'Italia, di un fenomeno nuovo, ancor privo di una base scientifica e per questo «in balia completa alle inconsulte e parziali esagerazioni della letteratura giornalistica, le quali andarono determinando ognor più intorno ad esso una serie di giudizi oltremodo unilaterali, punto scientifici, utili solo in quanto le passioni della politica militante fossero meglio e nella più varia maniera riusciti a solleccitare» (Ferracciù 1901, p. 321; Levra 1975, pp. 332-333, sulla battaglia giornalistica contro l'ostruzionismo).

L'autore, assai critico verso i "provvedimenti politici", riconduce l'analisi giuridica dell'ostruzionismo *proprio* alla natura del governo parlamentare come governo di gabinetto. Ci può essere il caso di una maggioranza *legale* che non è però maggioranza *reale*. In questo caso il dissidio può essere pericoloso e il capo dello Stato può essere sciogliere la Camera per interrogare direttamente il paese. Ma qual è il fondamento per l'esercizio dell'ostruzione? Ebbene, quando la Corona non intende avvalersi delle sue prerogative (nomina dei ministri e scioglimento della Camera), «laddove d'altro canto risulti chiaramente che il Gabinetto più non rispecchi le tendenze del paese, dal quale la maggioranza parlamentare, incerta o provvisoria o meccanica, siasi allontanata in guisa da non potere più oltre rappresentare l'organo principale della sua volontà politica, trova in tali condizioni giuridico fondamento l'esercizio dell'ostruzione da parte delle minoranze di opposizione, mercè il ricorso legale a tutti quei diritti regolamentari, onde possano procrastinarsi le risoluzioni della materia in discussione, per guisa da lasciar tempo alla volontà del paese di manifestarsi decisa ed energica ed imporsi nello Stato» (Ferracciù 1901, p. 326). Fedele ad una visione antiformalistica del fenomeno costituzionale Ferracciù scorge nell'ostruzionismo legittimo una «zona grigia» (Ferracciù 1905; Lanchester 1998) ma non anti-giuridica (*contra* Santangelo Spoto 1908, p. 1113; Miceli 1913, p. 772; Nigro 1918, che parlerà di "teoria di anarchia"). Quando il Sovrano

senza una vera necessità di Stato, si rifiuti di accogliere le manifestazioni *legittime* della volontà popolare, che in seno al Parlamento si concretino nelle aspirazioni di una minoranza organi-

camente compatta ed omogenea, ma soverchiata e schiacciata dalla brutalità di una maggioranza numerica, che non sia alimentata da virtù organica di principi e di tendenze... In tale evenienza, la ostruzione altro non rappresenta che la *sostituzione legittima*, diremmo della coscienza della *vera rappresentanza nazionale* alla coscienza non vera che, nella nuova posizione intervenuta nel funzionamento del Governo parlamentare, di essa si sia fatta il Sovrano per rapporto all'eventuale esercizio della prerogativa accennata di sopra.

[Ferracciù 1901, p. 327]

La coscienza popolare diventa in questo caso la fonte dell'ostruzionismo che assurge pertanto a *diritto*, proprio perché la *base giuridica* della forma di Governo rappresentativo risiede nel *consenso popolare*. È dunque un fenomeno eccezionale<sup>10</sup> ma non antiguridico. Se il governo rappresentativo è una forza autonoma tra lo Stato e la società, il Parlamento deve sentire l'influenza costituzionalmente decisiva dell'opinione pubblica; deve essere in armonia col corpo sociale «e le crisi nel Governo di Gabinetto sono appunto preordinate a conservare inalterata tale armonia». Se dunque è la minoranza a meglio corrisponderci, essa ha il diritto di procrastinare le deliberazioni della maggioranza. L'ostruzionismo "giuridico" – nonostante alcuni dei pericoli segnalati da Sonnino – non è un fenomeno violento a cui ricorrono forze estremiste. Nel 1893, per esempio, l'ostruzione è esercitata dai conservatori britannici contro Gladstone favorevole alla *Home Rule* irlandese. Ferracciù riprende le categorie orlandiane di resistenza e di rivoluzione (Lacchè 2003; Buratti 2006, pp. 166 ss.) e inquadra l'ostruzionismo, a metà tra le due, come *forma speciale di resistenza collettiva legale*. Le preoccupazioni e le obiezioni di Sonnino non lo convincono: si possono introdurre freni e limitazioni ma ciò che

conta davvero sono le condizioni politiche generali, il potere più o meno forte dell'opinione pubblica, la diversa configurazione delle parti politiche.

Per Sonnino la comparazione – a cominciare dall'autorevole esperienza britannica e americana – mostra la piena legittimità e funzionalità di interventi volti a limitare, soprattutto in virtù del riconoscimento al Presidente d'assemblea di poteri incisivi, azioni ostruzionistiche e dilatorie, specie sul punto della riforma regolamentare (Sonnino 1972, I, pp. 667 ss.). Per Ferracciù, invece, la comparazione rivela come una minoranza ostruzionistica finirà sempre per avere la meglio, nonostante i freni regolamentari, quando essa è volta a contrastare o ritardare l'approvazione di leggi o provvedimenti che non siano l'espressione della coscienza nazionale. È il caso degli *Home rulers* irlandesi (1881, contro il *Coercion bill* di Gladstone); nel 1890 dei socialisti, liberali e democratici belgi contro il tentativo dei cattolici conservatori di approvare una legge elettorale restrittiva e illiberale (l'opinione pubblica si dimostrò dalla parte della minoranza e il governo dovette dimettersi); nel 1897 dei parlamentari austriaci e tedeschi (Santangelo Spoto 1908, p. 1111); degli spagnoli nel 1899. Se dunque si rivelano inopportuni e illiberali i freni regolamentari permanenti (d'indole *politica* o *giuridica*) perché possono ostacolare ogni legittima opposizione, sono da ritenersi comunque preferibili i freni *preventivi* d'indole *morale*, a quelli *repressivi* d'indole *politica* o *giuridica*. La correttezza costituzionale è quindi indispensabile. «Non v'ha ormai chi non si mostri convinto che il buon andamento del Governo parlamentare si fonda essenzialmente su una serie di concessioni, di transazioni e di temperamenti reciprocamente riconosciu-

ti, nell'esercizio di lor proprie funzioni, fra i diversi organi principali di cui si compone l'intero organismo statale e tra le parti diverse eziandio di codesti organi» (Ferracciù 1901, p. 410). Governi e maggioranze, minoranza e opinione pubblica devono a tal fine cooperare *moralmente e preventivamente* per impedire forme estreme di resistenza. E ciò è possibile quando la maggioranza ha una vera *base d'idee*, è veramente *rappresentativa* e non è invece onnipotenza del numero. Questa analisi critica porta Ferracciù a "spiegare" la crisi di fine secolo attraverso un duplice fenomeno: un Parlamento troppo giovane perché potesse sviluppare gradatamente e con misura le proprie facoltà e che si sentì spesso nel diritto di usurpare le funzioni degli altri organi dello Stato. Ma ciò avrebbe finito paradossalmente col rafforzare oltremodo il Gabinetto.

Continua invero e assai funesta è l'invasione che il Gabinetto esercita da un pezzo, in Italia, in quelle attribuzioni e prerogative, specialmente col sistema dei decreti-legge, appoggiandosi all'autorità della Corona, cui giunge talora a scoprire... Così stando le cose, è naturale che il Gabinetto, in questa marcia progressivamente illiberale, di conquista in conquista, siasi spinto fino al punto di presentare un progetto di riforme statutarie che, ben lungi dallo apparire sufficientemente giustificate da ragioni di politica necessità, significavano invece una evoluzione giuridica in senso inverso, in quanto appalesavano una forte tendenza reazionaria, contraddistinta specialmente dal carattere permanente che la rivestiva.

[Ferracciù 1901, p. 413]

L'autore conclude sul grande male italiano: il distacco tra le istituzioni e la coscienza popolare che si esplica nell'opinione pubblica (cfr. Lacchè 2003); ed è un male che coinvolge tanto la maggioranza che la minoranza, perché un'opinione viva,

vigorosa, imperiosa, è il frutto della educazione e dei costumi politici del paese.

Di certo, la crisi di fine secolo coincise con un impegno significativo della dottrina italiana nell'esame e nella ricostruzione critica dei diversi aspetti del diritto parlamentare, andando oltre i modelli, inglese, francese e belga, che più avevano influenzato l'elaborazione del sistema nazionale. Nel 1906 Santi Romano affrontando la questione della natura dei regolamenti delle assemblee parlamentari osservava come il tema fosse stato poco trattato e per lo più superficialmente. Muovendo dalla negazione della qualità di norme giuridiche (concetto che poi supererà ampiamente, Cheli 1967, p. 13; Traversa 1968, p. 20), anche Romano scorgeva nei regolamenti un "luogo" di sperimentazione, consolidazione e oggettivazione di regole «in modo da renderle adatte ... ad essere assunte nel sistema delle vere norme giuridiche, sia pure consuetudinarie... Ora ciò che le leggi non fanno, ed è bene che non facciano, può anche darsi che, talvolta, sia suscettibile di formare oggetto di regolamenti parlamentari» (1906, p. 257). Si può dire che questa conclusione è l'"anteprima" di quella prolusione pisana del 1909 che Romano dedicherà al tema "dicevano", intonso o giù di lì nella riflessione italiana, del rapporto tra *Diritto e correttezza costituzionale*. I principi e le regole della *constitutional morality* offrono quella duttilità di cui un complesso sistema costituzionale parlamentare non può fare a meno. Tramite e filtro tra la *morale* e il *diritto*, la correttezza gli appariva quel fluido «senza che la lotta assumerebbe un carattere troppo aspro e non si eviterebbe la frode e l'insidia». Solo dopo la necessaria "sperimentazione" quei principi e quelle regole potevano aspirare a diventare consuetudini apportando elementi di

nuova giovinezza alle istituzioni politiche e in particolare salvaguardando la "purezza" e l'autonomia del giuridico (*sub specie iuris constitutionis*) dalla spinta impetuosa e disordinata del sociale (cfr. Fioravanti 1981 (2001, I), pp. 318 ss.).

Privata della sua impetuosità e impulsività occasionale e dei suoi fermenti non durevoli, essa può tradursi in norma di correttezza, consolidata maggiormente e, sopra tutto, saggia dalla lunga pratica, può in seguito divenire consuetudine, ovvero ispirare l'attività del legislatore, ed entrare con l'una o l'altra veste nel tempio del diritto. Severo e solenne tempio, le cui porte invitatrici non vengono mai chiuse, e che attende sempre nuove pietre e nuove colonne, per ingrandirsi e rafforzarsi, ma che non sarà mai difeso abbastanza rigorosamente da tutto ciò che è eccessivamente caduco, o fragile, o volgare. Solo in tal modo il diritto potrà costituire il centro di gravità, intorno al quale, dando e ricevendo vita, potranno equilibrarsi le altre norme sociali in un armonico sistema.

[Romano 1909, p. 285]

Forse Romano pensava anche all'esito della crisi di fine secolo e ai primi anni dell'età giolittiana. Ma il solenne tempio del grande giurista siciliano non era il Parlamento, bensì il diritto. La complessità del giuridico tuttavia doveva fare i conti, dopo la crisi di fine secolo, con un tempio meno severo e solenne segnato da disarmonie e questioni aperte: una politica costituzionale inquieta dinanzi ai dilemmi della democratizzazione del paese.

## Bibliografia

- Astraldi R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Roma, Tipografia della Camera, 1932;  
 Ballini P. L., *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo. Profilo storico-statistico*, Bologna, Il Mulino, 1988;

- (a cura di), *Sidney Sonnino e il suo tempo*, vol. I, Firenze, Olschki, 2000;  
 Beaud O., *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire. Une rélecture à partir de Santi Romano*, in «Droits», 33, 2001, pp. 73-95;  
 Belardinelli M., *Un esperimento liberal-conservatore: i governi di Rudini (1896-1898)*, Roma, Editrice Elia, 1976;  
 Bertolini G., *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, vol. XXXI;  
 Buratti A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006;  
 Cambria R., *Alle origini del Ministero Zanardelli-Giolitti. L'ordine e la libertà*, in «Nuova Rivista Storica», LXXIII, 1-2, 1989, I parte, pp. 67-132; LXXIII, 5-6, 1989, II parte, pp. 609-656; LXXIV, 1-2, 1990, III parte, pp. 25-100;  
 Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611;  
 Carusi P., *I governi Pelloux, Sonnino e le elezioni del giugno 1900*, in «Rassegna storica del Risorgimento», XC, 3, 2003, pp. 415-441;  
 Cheli E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1962;  
 Chimienti P., *Manuale di diritto costituzionale*, Roma, Athenaeum, 1920, 2 voll.;  
 Cianferotti G., *Il pensiero di V.E. Orlando e la giuspubblicistica fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980;  
 Colao F., *Il principio di legalità nell'Italia di fine Ottocento tra «giustizia penale eccezionale» e «repressione necessaria e legale... nel senso più retto e saviamente giuridico, il che vuol dire anche nel senso più liberale»*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 36, 2007, t. I, pp. 699-742;  
 Croce B., *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, a cura di G. Galasso, Milano, Adelphi, 1991 (1927);  
 Di Muccio P., *Il Presidente della Camera dei deputati nel periodo statutario, 1848-1939*, in «Il Foro Amministrativo», 9-11, 1979;  
 – *Il regolamento della Camera dei deputati dal 1900 al 1922 (Una cronaca parlamentare)*, in «Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari», nn. 1 e 2, 1987, pp. 26-116; 67-125;  
 Doglio M., *Pelloux, il ministero dell'interno e la crisi di fine secolo*, in «Nuova rivista storica», LXI, 3-4, 1977, pp. 307-332;  
 Farini D., *Diario di fine secolo, 1896-1899*, a cura di E. Morelli, Roma, Bardi, 1962;  
 Ferri E., *Battaglie parlamentari: una campagna ostruzionistica*, Milano, Società editrice lombarda, 1899;  
 – *Ostruzionismo*, Milano, Società editrice lombarda, 1900;  
 Ferraccioli A., *La costituzione italiana nel 1899 e le libertà pubbliche in Italia*, Prolusione al corso libero di Storia delle Costituzioni, letta nella R. Università di Sassari addì 1

## Lacchè

- febbraio 1900, in «Il Filangieri», XXV, 1900, pp. 481-502;
- *L'ostruzionismo parlamentare davanti al diritto ed alla politica costituzionale*, in «Il Filangieri», XXVI, 1901, n. 5, pp. 321-343; n. 6, pp. 401-417;
- *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie (Note ed appunti metodologici)*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza della R. Università di Perugia», s. III, vol III, 1905, pp. 83-126, 145-220;
- Fioravanti M., *'Stato giuridico' e diritto costituzionale negli scritti giovanili di Santi Romano (1897-1909)*, ora in *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2001, t. I;
- Galeotti U., *Il Regolamento della Camera dei deputati...*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1902;
- Chisalberti C., *Storia costituzionale d'Italia, 1848-1948*, Bari, Laterza, 1986;
- Gianfrancesco E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 11-29;
- Giolitti G., *Memorie della mia vita*, Milano, Garzanti, 1967 (1922);
- Guazzaloca G., *Fine secolo. Gli intellettuali italiani e inglesi e la crisi tra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- Haywood G.A., *Failure of a dream. Sidney Sonnino and the Rise and Fall of Liberal Party, 1847-1922*, Firenze, Olschki, 1999;
- Iacometti M., *I presidenti di Assemblée parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2001;
- Isastia A. M., *L'ostruzionismo parlamentare di fine secolo*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LXIV, 4, 1977, pp. 418-448;
- Labriola A., *Storia di dieci anni, 1899-1909*, Milano, Feltrinelli, 1975 (1910);
- Lacchè L., *Per una teoria costituzionale dell'opinione pubblica. Il dibattito italiano (XIX secolo)*, in «Giornale di storia costituzionale», n.6/II, 2003, pp. 273-290;
- «Personalmente contrario, giuridicamente favorevole». *La «sentenza Mortara» e il voto politico alle donne (25 luglio 1906)*, in *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocata italiana*, a cura di N. Sbrana, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 99-151;
- Lanchester F., *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004;
- Latini C., *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2005;
- *La sentenza 'dei giornalisti'. Repressione del dissenso e uso dei tribunali penali militari durante lo stato d'assedio nel 1898*, in *Inchiesta penale e pre-giudizio. Una riflessione interdisciplinare*, a cura di P. Marchetti, Napoli, ESI, 2007, pp. 243-277;
- Levra U., *Il colpo di stato della borghesia. La crisi politica di fine secolo in Italia, 1896/1900*, Milano, Feltrinelli, 1975;
- *Il Parlamento nella crisi di fine secolo*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., pp. 163-195;
- Longi V., Stramacci M., *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori, 1848-1968*, Milano, Giuffrè, 1968;
- Malatesta M., *Introduzione*, a *La morte del re e la crisi di fine secolo*, «Cheiron», a. XVIII, n. 35-36, 2001, pp. 43-83;
- Manacorda G., *Introduzione* a L. Pelloux, *Quelques souvenirs de ma vie*, Roma, Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 1967;
- Mancini M., Galeotti U., *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1887;
- Manzella A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977;
- Maranini G., *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967;
- Marchetti P., *L'essere collettivo. L'emersione della nozione di collettivo nella scienza giuridica italiana tra contratto di lavoro e Stato sindacale*, Milano, Giuffrè, 2006;
- Martucci R., *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002;
- Meccarelli M., *La questione dei decreti-legge tra dimensione fattuale e teorica: la sentenza della Corte di Cassazione di Roma del 20 febbraio 1900 riguardo al R.D. 22 giugno 1899 n. 227*, in «Historia costitucional», rivista elettronica, <http://hc.rediris.es>;
- *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè, 2005;
- Merlini S., *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma, Donzelli, 1995, pp. 3-72;
- Miceli V., *Principii di diritto costituzionale*, Milano, Società Editrice Libreria, 1913;
- Montaldo S., *Patria e affari. Tommaso Villa e la costruzione del consenso tra Unità e grande guerra*, Roma, Carocci, 1999;
- *Il Parlamento e la società di massa (1900-1919)*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., pp. 197-251;
- Negri G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968;
- Nieri R., *Costituzione e problemi sociali. Il pensiero politico di Sidney Sonnino*, Pisa Edizioni ETS, 2000;
- Nigro O., *L'ostruzionismo parlamentare e i possibili rimedi: studio di diritto pubblico*, Torino, Bocca, 1918;
- Orlando V. E., *Teorica della legislazione e del governo. Corso del prof. V.E.Orlando, anno 1911-1912*, Roma, Stabilimento Tipo-Litografico Umberto Sabbadini, 1912;
- Perticone G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma, Ed. dell'Ateneo, 1960;
- Piretti M. S., *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 1996;
- Rebuffa G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e concosciazione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., pp. 485-517;

- Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, 1906, poi in *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 213-258;
- *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909, poi in *Scritti minori*, cit., pp. 271-285;
- Rossi F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti fra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001;
- Rotelli E., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri: il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Bologna, Il Mulino, 1972;
- Santangelo Spoto I., *Ostruzionismo*, in *Il Digesto italiano*, Torino, Utet, 1904-1908, pp. 1107-1114;
- Sbriccoli M., *Caratteri originari e tratti permanenti del sistema penale italiano (1860-1990)*, in *Storia d'Italia. Annali 14. Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, pp. 485-551;
- Sonnino S., *I decreti-legge e il regolamento della Camera*, in *Scritti e discorsi extraparlamentari, 1870-1902*, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972, vol. I, pp. 658-675;
- *Diario 1866/1912*, vol. I, a cura di B. F. Brown, Bari, Laterza, 1972;
- Tanda A. P. (a cura e con una introduzione), *Le riforme parlamentari di fine secolo (1886-1900)*, Roma, Archivio storico della Camera dei Deputati, 1996;
- *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 697-726.
- Themelly M., *Canonico Tancredi*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1975;
- Torre A., *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000;
- Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, cit.
- Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, *Ibid.*

<sup>1</sup> Sulle diverse interpretazioni e sulla più recente discussione storiografica più recente rinvio a Guazzaloca 2004, pp. 94 ss.

<sup>2</sup> Sulla figura di Pelloux e sulla sua ascesa al potere v. Levra 1975, pp. 233 ss.

<sup>3</sup> Levra 1975, pp. 237 ss., insiste piuttosto sulla assoluta continuità dei due governi del "bifronte" Pelloux, ma per una analisi più convincente del "mutamento" di indirizzo v. Doglio 1977, pp. 327 ss.

<sup>4</sup> Giolitti, nelle *Memorie*, 1922, traccia le linee direttrici di quella che sarebbe stata la sua visione politica nella crisi di fine secolo: dall'iniziale posizione di attesa verso la svolta autoritaria di Pelloux all'equidistanza dall'ostruzionismo sino alla piena affermazione del "progetto liberale".

<sup>5</sup> Questa tesi avrà nel 1906 l'avallo autorevole di Santi Romano: ad ogni legislatura il regolamento «cessa allora di aver vita giuridica e, se, come di fatto suole avvenire, la nuova camera si sottopone al regolamento medesimo, ciò

dipende da un suo atto di volontà, per lo più tacito, col quale essa si dà delle disposizioni perfettamente identiche nel loro contenuto alle antiche, ma che debbono considerarsi come emanate nel momento in cui essa comincia a funzionare uniformandosi di fatto a quelle disposizioni dimostra di volerle adottare» (p. 246).

<sup>6</sup> Per un'analisi particolarmente approfondita del ruolo "potenziato" del presidente d'assemblea visto come perno istituzionale per la risoluzione di conflitti "ostruzionistici" insorti tra maggioranza e minoranza, anche in prospettiva comparatistica, v. Chimienti 1920, II, pp. 282-298.

<sup>7</sup> Sonnino nel 1899 affermò la convinzione che il combinato disposto degli artt. 13 e 77 del regolamento vigente potesse essere interpretato nel senso di attribuire al presidente «tutta quella superiore autorità discrezionale che è manifestamente indispensabile al disimpegno dell'arduo suo ufficio...» (Sonnino 1972, I, p. 672).

<sup>8</sup> Ugo Galeotti (1902, p. 6) osserva che «per la sua composizione, in parte frammentaria ed in parte improvvisata, presenta dove lacune, dove ripetizioni, dove spostamenti...».

<sup>9</sup> Ippolito Santangelo Spoto nel 1908 continua ad affermare che «Sull'ostruzionismo una bibliografia non esiste» (p. 1107).

<sup>10</sup> L'autore lo definisce così: «quella forma speciale ed eccezionale di opposizione, che una minoranza parlamentare, entro i limiti assegnati dalle leggi e dai regolamenti costituzionali, esercita contro il gabinetto e la maggioranza, allorché per le condizioni speciali di composizione di quest'ultima e per la riluttanza del Sovrano a valersi delle prerogative più specialmente dirette alla eliminazione del conflitto, a quella riesca impossibile provocare una crisi che sarebbe invece resa necessaria dalla mancata armonizzazione reale ed effettiva della volontà dell'Assemblea con la volontà nazionale» [p. 328].

# Il “luogo” storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana

GIOVANNI ORSINA

Nella sua breve vita infelice, la profonda riforma del regolamento della Camera dei deputati approvata nell'estate del 1920 e rimasta in vigore fino alla primavera del 1924 non poté dare buona prova di sé. La logica proporzionalistica e partitica alla quale essa s'ispirava, infatti, mancò di affermarsi in quegli anni, tanto dentro l'assemblea elettiva quanto, più in generale, nel sistema politico: si sovrappose e scontrò con la logica individualistica e a modo suo maggioritaria che proveniva dai precedenti sessant'anni di vita unitaria, e insieme alla sua contendente fu infine sconfitta da una terza logica, quella partitica e unanimistica al contempo – ossia autoritaria – imposta dal fascismo. Ripercorrere la vicenda della riforma regolamentare del 1920 significa dunque scrivere la storia di una sconfitta. Una sconfitta quanto mai interessante, però. Perché in quella riforma non soltanto troviamo un passaggio cruciale del percorso ormai quasi centocinquantenale che l'Italia ha attraversato nel tentativo – vano, finora – di risolvere i pro-

blemi congiunti della rappresentanza politica e della stabilità di governo. Ma troviamo anche il passaggio nel quale, per la prima e unica volta, si sono scontrate l'una con l'altra le tre diverse soluzioni che a quei problemi il paese ha successivamente tentato di dare: appunto, quella liberale, quella autoritaria, e quella democratico-partitica. Il regolamento del 1920 diventa così un punto di osservazione privilegiato dal quale diventa possibile considerare per intero la tormentata vicenda della ricerca italiana della modernità politica.

## 1. *La riforma regolamentare del 1920 nel suo passato*

La storiografia ha ormai da qualche tempo ricostruito in maniera sufficientemente compiuta e nel complesso soddisfacente tanto il funzionamento concreto del sistema politico e istituzionale prefascista quanto la teorizzazione giuspubblicistica che a

quel funzionamento era sottesa. Così sul piano teorico come su quello pratico, la preoccupazione principale della classe dirigente liberale era quella di difendere uno stato risorgimentale che essa considerava, non necessariamente a torto, moderno e progressivo, da una società civile reputata ancora in larga misura arretrata, ostile e perniciosa. Quest'operazione di isolamento dello stato dalla società – isolamento relativo, del resto, trattandosi pur sempre di un regime liberale – si fondava su un insieme di meccanismi politici e istituzionali che in dottrina fu soprattutto Vittorio Emanuele Orlando a razionalizzare. In termini istituzionali, la "difesa" dello stato era garantita da una concezione non democratica ma – per così dire – "aristocratica" della rappresentanza, dal suffragio ristretto, dal ruolo sostanziale e non meramente formale che soprattutto al momento di formare il governo giocava il sovrano, dalla libertà di cui godeva il presidente del consiglio incaricato nel comporre il gabinetto e quindi nel rapportarsi con l'assemblea elettiva. In termini politici pesava la posizione di solida ed egemonica centralità che la classe dirigente liberale deteneva all'interno del sistema politico italiano. In dottrina, infine, gli elementi che abbiamo appena presentato ricevevano una sanzione nella teorizzazione dell'elezione come "designazione di capacità", e della forma di governo italiana come forma "dualistica", nella quale l'esecutivo doveva ricevere una sanzione politica dalle camere, e una giuridica dal monarca.

Che la ristrettezza del suffragio italiano, anche dopo la riforma del 1882, fosse uno strumento di "difesa dello stato" è una constatazione a tal punto banale da non richiedere particolari dimostrazioni. In termini

comparatistici, è evidente come i confini numericamente e socialmente circoscritti dell'elettorato italiano potessero ancora alla fine del diciannovesimo secolo il problema del controllo delle dinamiche politiche in una forma molto diversa nel nostro paese rispetto a quel che accadeva in Francia, Germania e Regno Unito – ossia là dove il raggiungimento di una dimensione politica compiutamente "moderna" richiedeva al ceto dirigente un uso ben più massiccio e raffinato degli strumenti organizzativi e ideologici adatti a una vita pubblica di massa. Proprio il suffragio ristretto consentiva alla classe politica liberale, com'è del resto noto, di stabilire col proprio elettorato un rapporto di rappresentanza non tanto ideologica, quanto piuttosto particolaristica, localistica e personalistica – in una parola, notabile. Questa constatazione non va ovviamente intesa in termini assoluti. Gli studi sull'Italia liberale sono andati sufficientemente avanti da mostrare quanto variegato fosse il panorama politico nazionale in termini sia spaziali sia temporali – da collegio a collegio e da periodo a periodo. Di candidati che si appellassero in termini ideologici, o per lo meno ideali, al proprio elettorato non è che ne mancassero, insomma, così come non mancavano le strutture organizzative incaricate di raccogliere il consenso e mediare fra il collegio e il parlamentare. Questi meccanismi rimanevano tuttavia geograficamente circoscritti e relativamente poco diffusi. Latitavano insomma i processi di nazionalizzazione delle vita pubblica che altrove in Europa si erano avviati fin dagli anni Settanta dell'Ottocento. Mentre le forme di rappresentanza *lato sensu* notabili restavano in definitiva largamente maggioritarie, o comunque a tal punto dif-

fuse da informare il funzionamento dell'intero sistema politico<sup>1</sup>. Proprio di legittimare e in definitiva "nobilitare" la rappresentanza notabilare s'incaricava del resto la teorizzazione dell'elezione quale designazione di capacità: ossia quale meccanismo non finalizzato a costruire un rapporto ideologico fra elettori ed eletto, rappresentando la società civile entro le istituzioni, ma a selezionare i migliori, rifornendo lo stato di legislatori competenti<sup>2</sup>.

Fondato su una rappresentanza dal predominante carattere localistico e personalistico, il "partito" liberale acquisì dei caratteri ideologici e organizzativi tutt'affatto peculiari. L'entità politica di base, al suo interno, rimase senz'altro il singolo individuo: eletti per virtù propria, i deputati potevano permettersi di tenere in nessuna o tutt'al più in scarsissima considerazione qualsiasi disciplina di gruppo, e tirare ciascuno nella direzione che più gradisse o gli convenisse. Nonostante l'estrema frammentazione, un elemento unificante nella galassia liberale era tuttavia presente. Solo che lo si doveva cercare non sul terreno strettamente politico, ma su quello costituzionale: nell'adesione convinta al regime monarchico statutario che accomunava senz'altro tutti i liberali – anche se nei momenti di crisi, come alla svolta del secolo, pure quell'elemento comune fu messo in discussione dalle diverse interpretazioni che del regime venivano date, oltre che dalle differenti opinioni rispetto a come lo si dovesse difendere. Al di sopra di questo elemento unificante di fondo le fratture ideologiche, localistiche, particolaristiche e personali che attraversavano il magma politico liberale restavano invece quanto mai vive. Nessuno poteva e neppure voleva superarle. E certamente a rappresentarle

ben più che a ricomporle si prestavano tanto il sistema elettorale uninominale quanto il regolamento della Camera dei deputati, che rifiutava qualsiasi principio politico di strutturazione interna dell'assemblea, suddividendola in uffici tramite sorteggio.

La particolare configurazione assunta dal "partito" liberale – che finiva in sostanza per presentarsi come l'insieme politicamente frammentato e amorfo degli "amici della costituzione" – interagiva da presso sia col rapporto che i liberali avevano con le opposizioni estranee al sistema, i "rossi" e i "neri", sia con le relazioni che la camera elettiva intratteneva col potere esecutivo. Grazie alla loro rigidità costituzionale i liberali potevano conservare indiscussa la propria egemonia tanto sui cattolici quanto sui radicali e poi socialisti; e in virtù della loro flessibilità politica potevano invece promuoverne l'integrazione in posizione subordinata, e là dove l'avessero ritenuto opportuno sfruttarne le risorse elettorali e politiche. Perché l'operazione riuscisse, però, era indispensabile che l'equilibrio fra severità costituzionale e indeterminatezza politica fosse salvaguardato con cura. Ammettere all'interno della classe dirigente liberale delle divisioni ideologiche non negoziabili – come ad esempio quella fra clericico-moderati e anticlericali – avrebbe infatti spaccato il "partito", mettendone in pericolo l'egemonia e restituendo l'iniziativa politica ai "rossi" o ai "neri". Non per caso sia Giolitti sia Sonnino agirono all'unisono quando si trattò di rifiutare l'anticlericalismo quale terreno di divisione politica – come ben dimostrano i dibattiti parlamentari sull'insegnamento della religione nelle scuole che si svolsero nel 1908. Organizzare su base ideologica unita-

ria la classe politica liberale invece, ossia farne un vero e proprio partito secondo quanto auspicava Sonnino e Giolitti invece rifiutava, avrebbe significato aggravarne l'isolamento, arrestare i processi di integrazione delle forze antisistema, diminuire pericolosamente il tasso di flessibilità e adattabilità del quadro istituzionale. È per questo che, come ho accennato qualche riga addietro, ricomporre politicamente la galassia liberale era non solo impossibile, ma anche inopportuno. Perché il tentativo di strutturarla in termini organizzativi e ideologici l'avrebbe certamente spezzata; e anche se non l'avesse spezzata, avrebbe irrigidito e ufficializzato la contrapposizione fra essa e i socialisti e i cattolici, fra l'altro legittimando gli schieramenti estranei al Risorgimento<sup>3</sup>.

In un contesto pienamente parlamentare, un'entità politicamente indefinita e frammentata come il "partito" liberale non sarebbe mai riuscita a fondare un potere esecutivo solido e stabile. L'Italia liberale, perciò, sopravvisse sessant'anni proprio perché il suo assetto politico *non* era pienamente parlamentare. Perché un governo robustamente appoggiato al monarca poteva andarsi a cercare *ex post* una maggioranza in parlamento, forzandolo in misura notevole – anche se non tanto da configurare un sistema di cancellierato alla tedesca – sul piano morale nel nome della lealtà al sovrano, e sul piano materiale in virtù degli strumenti di condizionamento elettorale che l'esecutivo aveva a propria disposizione. Come scrisse il ministro della Real Casa Urbano Rattazzi il 31 ottobre del 1903 a un Giolitti deluso dal comportamento dei radicali e propenso a rinunciare al mandato affidatogli dal re: «Per tutti gli altri ministeri [oltre a qualche esponente di spicco nei

posti-chiave] scegli giovani nei vari gruppi liberali purché abbiano ingegno, senza tenere conto di anzianità di legislature e di consigli di capi – e va alla Camera. Di maggioranze ne avrai anche troppe, e di prove dell'umana viltà anche maggiori. Piuttosto di rinunciare al mandato prendi al tuo seguito nove o dieci sottosegretari di Stato, e vedrai che appena giunto a Montecitorio, tutti ti faranno ressa per essere accolti quali tuoi colleghi e dipendenti»<sup>4</sup>. L'operazione, poi, riusciva particolarmente bene quando in parlamento sedeva un "dittatore" nella fase crescente del suo potere: un uomo che già aveva dato prova di saper gestire le elezioni, e di sapersi abilmente costruire una strada nel magma individualistico della Camera dei deputati. Era questo modello quello che Vittorio Emanuele Orlando intendeva descrivere, e al tempo stesso legittimare, quando teorizzò il carattere dualistico del governo di gabinetto: intervento non meramente formale del re; autonomia del presidente del consiglio nel comporre il governo e quindi nel rapportarsi al parlamento. Un potere esecutivo che sapeva rapportarsi con il pluralismo sociale attraverso la rappresentanza parlamentare, ma che non permetteva a quel pluralismo di mettere in pericolo la natura unitaria della sovranità. Uno stato, quindi, che non ammetteva il partito politico come struttura organizzata, come nesso istituzionale fra i corpi sociali e il potere pubblico, ma soltanto come insieme libero di individui concordi sui fondamenti dell'ordine politico. L'insieme insomma – come già s'è detto – degli "amici della costituzione"<sup>5</sup>.

È evidente – e lo abbiamo già accennato – che il modello appena descritto non poteva funzionare altro che in un regime di suffragio ristretto. La presenza di un elet-

torato di massa, infatti, avrebbe già di per sé messo in crisi la strumentazione liberale di raccolta del consenso – localistica, personalistica, anti-ideologica. Avrebbe reso infinitamente più complessa, visibile e onerosa la “gestione” delle elezioni da parte del potere esecutivo. E avrebbe inevitabilmente contribuito a innalzare la temperatura dello scontro pubblico, rendendo impossibile o per lo meno assai più difficile l’opera di “mediazione impolitica” con cui la classe dirigente liberale era riuscita, nei suoi momenti più felici, a stabilizzare il sistema. È a partire da queste premesse, a mio avviso, che va letto il fallimento del giolittismo – preludio, già prima che scoppiasse la Grande Guerra, alla crisi dell’Italia liberale. L’ampliamento “naturale” del suffragio dovuto al progredire della società italiana già aveva costretto Giolitti a utilizzare in maniera ancor più spregiudicata dei suoi predecessori gli strumenti di pressione sull’elettorato. La riforma del 1912, in questa prospettiva, aggravò ulteriormente la situazione, obbligando una parte consistente dei liberali a ricorrere al sostegno dell’elettorato cattolico. Soprattutto, la stabilità del sistema giolittiano esigeva che la temperatura complessiva dello scontro politico-ideologico rimasse la più bassa possibile, in una sorta di “utopia tecnocratica” che non per caso alcuni liberali avevano esplicitamente teorizzato, nella speranza di sterilizzare così l’opposizione di sistema alle istituzioni risorgimentali. Verso la fine dell’età giolittiana quella temperatura schizzò tuttavia verso l’alto, in parte per ragioni politiche e culturali complessive, in parte proprio in conseguenza delle scelte di Giovanni Giolitti: la guerra di Libia, l’allargamento del suffragio. Decisione, questa seconda, che lo statista aveva per altro preso

proprio perché riteneva che lo spirito pubblico fosse sufficientemente tranquillo da permettere di compiere un coraggioso passo in avanti. E invece, come avrebbe scritto Gramsci, la vigilia delle elezioni del 1913 fu caratterizzata dalla «convinzione mistica che tutto sarebbe cambiato dopo il voto, di una vera e propria palingenesi sociale; così almeno in Sardegna»<sup>6</sup>.

## 2. *La riforma regolamentare del 1920 nel suo presente*

Nella sua forma “classica” il sistema politico liberale era dunque saltato già prima della Grande Guerra. Il che non vuol dire ovviamente che fosse fatalmente destinato a scomparire, né che il peso storico del conflitto mondiale debba essere minimizzato. Vuole però dire che, per sopravvivere, esso si sarebbe comunque dovuto trasformare in profondità. Proprio l’opportunità di compiere questa metamorfosi gli fu negata dalle conseguenze politiche della prima guerra mondiale.

Abbiamo notato nelle pagine precedenti come i liberali riuscissero a svolgere la propria funzione in maniera ottimale quando potevano, tanto al proprio interno quanto nei confronti dei “rossi” e dei “neri”, mediare microfratture negoziabili, e si trovassero invece in difficoltà quando la temperatura politico-ideologica si innalzava e le divisioni diventavano di principio. Ora, la guerra non solo rese la temperatura politico-ideologica complessiva incandescente, ma spaccò pure profondamente i liberali fra neutralisti e interventisti. E anche se questa scissione col tempo fu almeno in parte riassorbita, certamente

un ruolo destabilizzante non mancò di averlo. Abbiamo notato come i meccanismi liberali di gestione delle dinamiche politiche avessero bisogno del suffragio ristretto. Questa condizione, che già la riforma del 1912 aveva fatto venire meno, fu definitivamente spazzata via nel 1919. Abbiamo notato come il sistema politico dell'Italia liberale presupponesse che la classe dirigente liberale fosse saldamente egemone – ossia, in termini parlamentari, che avesse una maggioranza tanto ampia da consentirle non solo di governare in autonomia, ma anche di scomporre e ricomporre le proprie fratture interne secondo le necessità. Con le prime elezioni postbelliche, anche questo presupposto venne a mancare. Abbiamo notato come le modalità liberali di organizzazione della rappresentanza si coniugassero col collegio uninominale meglio che con quello plurinominale, e pretendessero l'attenta gestione delle elezioni da parte del governo. Nel 1919 fu com'è noto introdotta la rappresentanza proporzionale, e alle elezioni di quell'anno il governo Nitti si astenne dall'intervenire. Abbiamo notato, infine, come tanto l'organizzazione pratica del potere quanto la riflessione giuspubblicistica che vi si era accompagnata presupponessero l'assenza di partiti politici istituzionalizzati. Alle prime elezioni postbelliche ebbe centocinquanta deputati un Partito socialista egemonizzato dai rivoluzionari, e – quel che forse per la stabilità delle istituzioni fu ancora più esiziale – cento deputati un Partito popolare il cui appoggio era indispensabile per la sopravvivenza di qualsiasi governo<sup>7</sup>.

È all'interno di queste circostanze complessive che la Camera dei deputati, nelle sedute del 24 e 26 luglio e 6 agosto del 1920,

decise di cambiare il proprio regolamento<sup>8</sup>. Riassumendone i termini nella forma più breve possibile, per quel che ci interessa in questa sede il nuovo regolamento prevedeva che l'assemblea si strutturasse in gruppi politici di almeno venti membri ciascuno, con un gruppo promiscuo nel quale sarebbero confluiti i gruppi con meno di venti iscritti e i deputati che intendevano restar liberi; che in deroga alla norma precedente gruppi politici con meno di venti iscritti, ma almeno dieci, si sarebbero potuti costituire a condizione che rappresentassero «un partito organizzato nel paese»; che i gruppi, dopo aver eletto ciascuno i propri presidente, vicepresidente, segretario e vicesegretario, designassero ogni anno i propri delegati nelle nove commissioni legislative permanenti in ragione di un delegato ogni venti iscritti – o dieci se era scattata l'eccezione di cui sopra –; che almeno cinque commissioni, votando a maggioranza assoluta degli iscritti, potessero chiedere l'autoconvocazione della Camera<sup>9</sup>. Il mutamento di direzione rispetto alle norme precedenti non avrebbe potuto essere più radicale, e giustamente Francesco Ruffini nel nuovo regolamento vedeva il segnale di una «vera e propria rivoluzione costituzionale, come il nostro paese non ne aveva più viste dopo il 1848»<sup>10</sup>. Non tutti i liberali, però, erano chiaroveggenti come Ruffini. E soprattutto, quasi nessun liberale era disposto ad accompagnare la "rivoluzione costituzionale" fino alle sue estreme conseguenze.

Con la logica che sottendeva la riforma regolamentare i socialisti erano ovviamente del tutto concordi. La stesura della riforma, del resto, la si doveva quasi per intero al socialista Giuseppe Modigliani, che la giunta per il regolamento designò anche

relatore. E soprattutto socialiste furono le proposte avanzate in aula – e per lo più respinte – che andavano nella direzione dell'ancor più marcata "partitizzazione" dei lavori parlamentari. Il problema posto dal Psi, semmai, era più generale: i socialisti volevano che il sistema politico italiano si ristrutturasse intorno ai partiti, ma nella loro maggioranza non volevano poi che, alla vita di quel sistema, partecipasse il loro partito. Non per caso commentando il nuovo regolamento i massimalisti ne diedero un giudizio positivo, ma soprattutto perché avrebbe meglio tutelato le minoranze, «non perché con esso si miri a migliorare il funzionamento dell'istituto parlamentare, il che non ci riguarda anzi ci troverebbe ostili»<sup>11</sup>. Ugualmente favorevoli alla riforma furono i popolari, soddisfatti del passaggio dall'«atomismo cabalistico» all'«ordinarsi dell'assemblea in nuclei collettivi, politicamente significativi e vitali»<sup>12</sup>. Luigi Sturzo, del resto, aveva un disegno assai chiaro e coerente di ricostruzione del sistema politico italiano. Disegno che, esattamente all'opposto rispetto a quel che pensavano i liberali "classici", prevedeva che partiti istituzionalizzati, programmatici, organizzati, saldamente radicati nelle fratture che attraversavano la società italiana, fornissero la struttura portante della vita tanto parlamentare quanto governativa<sup>13</sup>.

Proprio il tentativo di importare le divisioni sociali, attraverso i partiti, nel *sancta sanctorum* della sovranità, ossia all'interno del potere esecutivo, condusse al naufragio definitivo della transizione istituzionale avviatasi nel primo dopoguerra. Non che i liberali i gruppi parlamentari in generale li avessero accolti con particolare entusiasmo. Vittorio Emanuele Orlando – certamente il più rappresentativo dei liberali "classici" di

cui sopra – di fronte alla riforma, che per altro aveva lui stesso contribuito a scrivere, aveva tenuto un atteggiamento assai indicativo: aveva dichiarato di essere personalmente sempre stato avverso alla rappresentanza proporzionale, della quale il nuovo regolamento era a suo avviso una diretta conseguenza; aggiungendo tuttavia che, poiché alla proporzionale si era infine arrivati, bisognava lasciare che questa producesse i suoi effetti, «non fosse altro perché l'esperimento lealmente si compi[sse]». La trasformazione istituzionale restava dunque *sub iudice*: dai suoi frutti la si sarebbe giudicata. Né il grande giurista siciliano, per altro, intendeva affrettarsi nel precorrere gli effetti delle riforme elettorale e regolamentare. Per il momento i gruppi politici erano strumentali alle commissioni permanenti. Se poi fossero destinati ad acquisire qualche altra funzione, lo si sarebbe visto – e valutato – nel prosieguo<sup>14</sup>. Altri liberali stabilirono fin da subito un rapporto di viva antipatia con la riforma. Non ne capirono la logica. O finsero di non capirla. O anche la capirono fin troppo, e la respinsero senz'altro. Col passare dei mesi – e delle crisi politiche – questo rapporto sarebbe ulteriormente peggiorato<sup>15</sup>.

Anche a prescindere dalle loro convinzioni teoriche, del resto, i liberali erano ben lontani dall'essersi strutturati in partito – o partiti – così come le riforme elettorale e regolamentare avrebbero richiesto quando fossero state sviluppate nelle loro conseguenze logiche. Mentre il Ppi e il Psi presentavano in ogni collegio un'unica lista ciascuno, con una sola denominazione e un solo simbolo per l'intero territorio nazionale, e tutti i deputati eletti in quelle liste confluivano poi nel gruppo relativo, che era anch'esso uno solo per ciascun partito, la

geografia elettorale dei liberali era quanto mai eterogenea, e altrettanto variegati i rapporti fra le liste e i gruppi parlamentari: simboli e denominazioni le più varie; pluralità di liste liberali l'un contro l'altra armate all'interno d'ogni singolo collegio; pluralità di gruppi liberali che in corso di legislatura si fondevano e scindevano; deputati eletti nella stessa lista e nello stesso collegio che si separavano in parlamento, aderendo a gruppi diversi; deputati eletti nello stesso collegio ma in liste differenti che in parlamento si ricongiungevano, aderendo allo stesso gruppo. Al di sopra di tutto, una logica esattamente identica a quella che aveva guidato il mondo liberale nel secolo precedente: quella di una "confederazione" approssimativa e discontinua di individui uniti nelle scelte costituzionali di fondo, ma divisi da un reticolo assai intricato di fratture politiche, geografiche, personalistiche<sup>16</sup>. Un "partito" adatto a un parlamento oligarchico governato da un "dittatore", al quale era richiesto di sostenere *ex post* un esecutivo saldamente appoggiato al monarca. Ma del tutto inadatto a un parlamento democratico al quale era richiesto di organizzarsi politicamente tanto per il lavoro legislativo, quanto – e soprattutto – al fine di esprimere un governo stabile. Con i blocchi nazionali del 1921, in verità, Giolitti tentò di ricostruire nelle mutate condizioni la logica politica e istituzionale dell'Italia liberale: accorpando gran parte del "partito" liberale nelle liste del blocco, e chiedendo poi al corpo elettorale di sostenere *ex post* il suo governo attraverso quelle liste. Una volta di più, però, si vide come il "partito" liberale avesse perduto la maggioranza nel paese, e di conseguenza alla Camera.

Antipatie culturali e inadeguatezza politica a parte, seppure con le riserve menta-

li espresse da Orlando i liberali si erano tuttavia mostrati disponibili a permettere che la Camera si strutturasse in gruppi. Quel che non poterono sopportare fu che i gruppi – ossia i partiti – pretendessero di insinuarsi anche nel potere esecutivo. Lo scontro con il Ppi su questo terreno fu durissimo. Cercando di imporre all'esecutivo degli impegni programmatici, poi vincolando il capo del governo nella scelta dei ministri, e infine segnalando preventivamente al sovrano quali presidenti del consiglio non sarebbero stati disposti ad accettare, i popolari smontarono completamente il modello dualistico a suo tempo teorizzato da Orlando, proponendo senz'altro che si passasse al governo di partito. I liberali non intendevano concederlo né in termini istituzionale né in termini politici – né, del resto, quel modello avrebbero saputo reggerlo sul piano organizzativo. Il conflitto visse la sua fase più acuta nel febbraio del 1922, nella lunga crisi che portò da Bonomi a Facta, quando i popolari prima chiesero al presidente incaricato Orlando di essere loro a indicare i ministri cattolici, e poi posero il famoso "veto" a Giolitti. Proprio il grande giurista siciliano commentò questa convulsa fase politica in una serie di articoli pubblicati su «La Nación» di Buenos Aires, nei quali significativamente giudicava il peso che i partiti politici stavano acquisendo nella vita pubblica italiana come un segno del prevalere del "sindacalismo". "Partito", per Orlando, era quello liberale, caratterizzato da un consenso politico-costituzionale di fondo ma per il resto disgiunto da interessi sociali specifici. I partiti istituzionalizzati e radicati nelle fratture che attraversavano la società gli apparivano invece – appunto – dei "gruppi sindacali"<sup>17</sup>.

Non è ovviamente il caso di esagerare il peso che gli elementi di modellistica istituzionale hanno avuto nella profonda crisi di regime che l'Italia ha attraversato nei primi anni Venti – una crisi com'è noto maturata in larga misura sul terreno più strettamente politico, oltre che su quello sociale. E tuttavia, non può esservi dubbio che in quella crisi anche le questioni di modellistica istituzionale un ruolo l'abbiano svolto. La tradizione liberale di organizzazione politica del parlamento, e di strutturazione di una maggioranza in grado di sostenere il governo, era ormai stata irrimediabilmente travolta dal suffragio universale maschile, dalla rappresentanza proporzionale, dall'essere gli eredi del Risorgimento rimasti in minoranza. Il *Parteienstaat* era però ancora ben lungi dall'essere nato: i liberali non lo volevano in teoria né erano in grado di sostenerlo in pratica; i socialisti lo chiedevano con la mano destra mentre lo respingevano sdegnosamente con la sinistra; i popolari lo pretendevano con sufficiente coerenza, ma da soli non avevano certo la forza di imporlo né tanto meno garantirne la stabilità; una grammatica del compromesso e della convivenza fra partiti era ancora molto di là da venire. Non può sorprendere, in queste condizioni, che nello scontro fra i due litiganti abbia goduto il terzo, ossia il fascismo. Né che il fascismo abbia prodotto un modello istituzionale per tanti versi "intermedio" fra i due che aveva travolto: un modello insomma nel quale da un lato il governo si costruiva la sua maggioranza entro i confini di uno schieramento unificato dall'*idem de republica sentire*; dall'altro quello schieramento era anche raccolto in un partito strutturato in forma "moderna". Un'operazione, *ça va sans dire*, che era resa possibile soltanto dal

reciso rifiuto del circuito liberaldemocratico della rappresentanza e da un'opzione compiutamente autoritaria. E tuttavia, un'operazione che nella sua prima parte i fascisti, negli anni della transizione, poterono ben vendersi ai liberali, presentandosi come i restauratori del modello dualistico orlandiano di governo di gabinetto, e di un parlamento in cui le divisioni fossero non di natura partitica, ma qualificate dalla scelta di sostenere o non sostenere il governo del re.

### 3. La riforma regolamentare del 1920 nel suo futuro

I liberali – per quel che abbiamo detto nelle pagine precedenti – sbagliavano dunque quando, ancora dopo il primo conflitto mondiale, continuavano a sostenere un modello istituzionale che gli eventi storici avevano ormai travolto. Il secondo dopoguerra si sarebbe tuttavia incaricato di dimostrare come al contempo non avessero del tutto ragione neppure i sostenitori di un pieno approdo al *Parteienstaat*. In un contesto polarizzato infatti, e in presenza di uno scontro politico e ideologico particolarmente ruvido, i partiti non si sarebbero dimostrati in grado di ricomporre appieno il pluralismo sociale entro un quadro costituzionale unitario, così da dare al potere esecutivo unità, coerenza, stabilità e legittimità. La parabola di Luigi Sturzo – da avvocato dei partiti a loro acerrimo nemico – fu in questa prospettiva assolutamente emblematica. Non è soltanto perché essa fu "ripescata" senza modifiche sostanziali dalla prima legislatura repubblicana<sup>18</sup>, perciò, che la sventurata riforma regolamentare del 1920 non

può essere data per definitivamente morta nel 1924. Ma anche perché i problemi politico-istituzionali che con essa si evidenziano, la nascita della Repubblica non riuscì a risolverli; ed essa può dunque essere usata sia per comprendere meglio il sistema politico democratico e i suoi limiti, sia per tentare una comparazione fra la storia dell'Italia politica prefascista e quella dell'epoca postfascista. In queste pagine conclusive cercheremo di considerare nella prospettiva della riforma del 1920 – ossia dei problemi che in quel frangente storico si posero apertamente per la prima volta – quattro snodi storici cruciali: il 1946, il 1953, l'affermarsi col centro sinistra di un sistema politico compiutamente "partitocratico", e il fallimento di quel sistema.

Il voto del 2 giugno 1946 tolse definitivamente di mezzo l'elemento istituzionale che nel sistema politico liberale aveva fatto da contraltare al parlamento, ossia aveva contribuito ad amministrarne il processo di ricomposizione politica in funzione della formazione del potere esecutivo. Nella burocrazia, nella magistratura, nell'esercito, la "vecchia" Italia restava senz'altro ben viva, e lo sarebbe rimasta ancora a lungo. Con la fine della monarchia, però, quell'Italia aveva perduto il suo punto di riferimento istituzionale. E i partiti politici avevano dunque campo libero davanti a sé – anche se ci sarebbe voluto qualche anno perché cominciassero seriamente ad approfittarne. Lo capì bene il vecchio Vittorio Emanuele Orlando, che il referendum istituzionale aveva lasciato un vuoto al vertice dello stato, e che la carta del 1948 aveva scelto di non riempirlo<sup>19</sup>. Non lo capirono altrettanto bene invece i leader del Partito liberale, a cominciare da Benedetto Croce. Nella crisi di governo dell'autunno del

1945, che segnò il passaggio da Parri a De Gasperi, approfittando anche del montare della protesta qualunquista il Pli mosse una dura battaglia contro il Cln e in favore della "vecchia" Italia, chiedendo un governo composto almeno in una certa misura di personaggi estranei ai partiti: nel presidente del consiglio se possibile, e comunque in alcuni ministeri-chiave. Questa battaglia i liberali la persero malamente. Però avevano voluto combatterla, e l'avevano combattuta contro i partiti e per conto di quell'ampio settore dell'opinione pubblica che con il ciellenismo non amava avere a che fare, e del quale loro speravano di raccogliere i voti. Non aveva perciò molto senso che la dirigenza del partito, nel successivo congresso liberale svoltosi nella primavera del 1946, proponesse all'assemblea una mozione agnostica sulla questione istituzionale. E l'assemblea fu più coerente dei suoi dirigenti quando quella mozione la respinse, e ne approvò una monarchica. I liberali s'illudevano che il paese fosse con loro in virtù di una sorta di sintonia ideologica naturale, che ci fosse un'Italia liberale che era nata liberale così come la Germania era nata militarista, la Francia radicale, l'America democratica<sup>20</sup>. Non avevano capito, o avevano voluto dimenticare, quanto robusto fosse stato in epoca prefascista il legame fra l'egemonia liberale e l'assetto complessivo delle istituzioni, a partire dalla monarchia. Fino a che punto insomma il potere dei liberali dipendesse dal fatto che i liberali erano al potere, secondo un meccanismo che in astratto era tautologico, ma nella pratica aveva funzionato a perfezione<sup>21</sup>.

L'aver aperto la crisi di governo dell'autunno del 1945 non aiutò dunque i liberali a recuperare il bandolo della matassa politica e istituzionale, né a raccogliere, se non

in piccola parte, i consensi dell'opinione pubblica moderata e anticellenista. Sortì invece l'effetto di portare De Gasperi alla presidenza del consiglio, ponendo le condizioni perché la Democrazia cristiana – recuperando essa i consensi dell'opinione pubblica moderata e anticellenista – conquistasse il 18 aprile del 1948 proprio quella posizione di egemonica centralità politica che fino al 1919 avevano avuto i liberali. *Graecia capta*, però, *ferum victorem cepit*: nella prima legislatura repubblicana De Gasperi (che per altro tutto era tranne che feroce) riprodusse un modello di governo non troppo dissimile da quello prefascista di gabinetto. Lo condusse verso quest'esito la sua cultura istituzionale personale, retaggio dell'apprendistato politico fatto nell'Impero asburgico. E soprattutto glielo consentirono le condizioni storiche. La posizione di leadership carismatica che aveva acquisito sia nel suo partito sia nello spazio pubblico nazionale gli diede, in quanto presidente del consiglio, quella forza e quell'autonomia relativa dalla base partitica e parlamentare che nel periodo prefascista erano state garantite dal sovrano<sup>22</sup>. La Guerra Fredda, allora nella sua fase più acuta, separò poi con una cesura profonda i partiti di governo da quelli all'opposizione, compattando il centrismo in una missione di ancoraggio dell'Italia all'Occidente e di "difesa della civiltà" considerata a tal punto importante da far passare in secondo piano, almeno per il momento, le consistenti differenze interne al quadripartito. La Democrazia cristiana, infine, aveva conquistato la maggioranza assoluta dei seggi in entrambe le camere, ed era tuttavia un partito ancora incerto della propria organizzazione e identità. Seppure quasi mai di buon grado, accettò quindi che De

Gasperi la guidasse dalla Presidenza del consiglio<sup>23</sup>.

Tutti gli elementi che avevano fatto della prima legislatura repubblicana per tanti versi un'"appendice" dell'Italia liberale restavano però congiunturali. Il carisma dello statista trentino, oltre ad essere tutt'altro che indiscusso, era legato alla sua parabola personale, là dove in epoca prefascista la monarchia aveva rappresentato un elemento istituzionale robusto e soprattutto permanente. Il "partito" liberale del prefascismo, come abbiamo notato in precedenza, era compattato sul terreno storico e istituzionale dal comune riferimento, in positivo, al Risorgimento e all'ordine politico che ne era sortito – riferimento del tutto esclusivo rispetto ai cattolici, ed esclusivo in parte rispetto ai radicali. Poi entro questo spazio comune si frammentava nelle maniere più varie, cercando sempre però di non dividersi su questioni politiche di principio, ma su questioni particolari e negoziabili. Lo schieramento centrista del secondo dopoguerra mancava invece, a ben vedere, di riferimenti storici e istituzionali comuni ed esclusivi. L'antifascismo, la Resistenza e la Costituzione repubblicana erano terreni ferocemente contesi dai socialcomunisti, e i partiti di governo ci si muovevano con grandissima cautela, o anche cercavano di non muoversi affatto, per timore di legittimare le forze antisistema. La scelta occidentale, certamente, era in grado di riunificare il quadripartito. Lo riunificava in negativo, però, non in positivo. E poi dipendeva dal contesto internazionale, e dopo la morte di Stalin, se pure ancora per decenni avrebbe funzionato come fondamento della *conventio ad excludendum* nei confronti dei comunisti, non sarebbe stata mai più così

cogente quale strumento di omogeneizzazione delle forze di governo come lo era stata nei tardi anni Quaranta e primissimi anni Cinquanta. Non per caso a partire dalla seconda legislatura si riacutizzarono le divisioni che attraversavano tanto l'alleanza centrista, quanto i partiti che ne facevano parte. E non si trattava di microfratture negoziabili pragmaticamente, ma di autentiche differenze politiche di principio: soprattutto quella fra laici e cattolici e quella fra progressisti e conservatori. Era impensabile in queste condizioni che il modello di governo di gabinetto della prima legislatura potesse continuare a strutturare lo spazio pubblico italiano. Per lo meno, non lo poteva in assenza di robusti incentivi istituzionali<sup>24</sup>.

Era proprio questo tipo di incentivi, com'è noto, quel che De Gasperi aveva cercato nella riforma elettorale del 1953. La legge Scelba – all'epoca e dopo – è stata spesso polemicamente assimilata alla legge Acerbo. Per tanti versi, però, più che a quella compiuta da Mussolini nel 1924 l'operazione tentata da De Gasperi nel 1953 assomiglia a quella giolittiana del 1921. Al di là del fatto che siano entrambe fallite, le accomuna la medesima logica: non quella della trasformazione di una minoranza in maggioranza, come invece intendeva fare la legge Acerbo; quanto piuttosto quella del consolidamento di una maggioranza esistente attorno a un governo anch'esso già esistente. Consolidamento, ovviamente, tentato nei due casi con strumenti diversi: politico-elettorali quelli del Giolitti dei blocchi nazionali; istituzionali quelli del De Gasperi del premio di maggioranza. Come pare ormai assodato, poi, grazie al premio lo statista trentino avrebbe voluto mettere anche mano alla Costituzione, così da raf-

forzare ulteriormente la posizione del potere esecutivo<sup>25</sup>. La storiografia ha molto ragionato sugli obiettivi politici che De Gasperi intendeva raggiungere con la riforma elettorale, chiedendosi in particolare se essa fosse rivolta più contro l'opposizione di destra o contro quella di sinistra. Oltre all'inevitabile diffidenza nei confronti dei socialcomunisti e dei missini, però, pesava su quella decisione anche la sfiducia nei confronti della possibilità che, in quelle circostanze, i partiti politici riuscissero a generare governi stabili, solidi ed efficaci<sup>26</sup>. Sfiducia che la seconda metà degli anni Cinquanta, con la crisi del centrismo e l'attivismo non casuale del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi, avrebbe dimostrato tutt'altro che ingiustificata.

L'egemonia dei partiti politici nel sistema politico italiano si consolidò definitivamente, sconfiggendo qualsiasi alternativa, presidenzialista o di cancellierato, con l'avvento del centro sinistra. Anche da un punto di vista istituzionale dunque, come in una più generale prospettiva culturale e politica<sup>27</sup>, la svolta dei primi anni Sessanta recise i nessi residui che ancora legavano la Repubblica al prefascismo. Sono perciò largamente impropri i parallelismi, che tanto circolarono allora e in seguito, fra il centro sinistra e la stagione giolittiana. Lo statista piemontese non solo conservò unita la classe dirigente liberale, ma la conservò unita sul suo terreno tradizionale, quello che come abbiamo detto la distingueva in tutto o in parte così dai "rossi" come dai "neri": Risorgimento, Statuto, monarchia. E aprì ai socialisti sul terreno "tecnocratico" dei problemi concreti, guardandosi bene dall'attivare dei processi ideologici – incentrati sull'anticlericalismo, ad esempio – che, per favorire l'inte-

grazione dei nuovi arrivati, rischiassero però di spaccare la classe dirigente liberale. La genesi del centro sinistra al contrario, cui pure non mancò una robusta componente tecnocratica<sup>28</sup>, si accompagnò a una profonda mutazione ideologica della vita pubblica nazionale, che ne innalzò in misura notevole la temperatura e ne spostò visibilmente il baricentro verso sinistra. In termini di cultura politica, fra i tardi anni Cinquanta e i primi anni Sessanta democristiani, socialdemocratici e repubblicani andarono incontro al Psi, sposando in tutto o in parte un antifascismo di marca progressista che, pur essendo implicito nella genesi della Repubblica, fino a quel momento le forze di governo si erano ben guardate dall'accettare o legittimare<sup>29</sup>. Soprattutto all'interno della Dc, però, continuò a pesare una robusta componente moderata che – pur confluendo nel centro sinistra insieme al resto del partito – quella mutazione ideologica non volle accettarla. In epoca liberale, così, l'ideologia era servita a compattare il ceto di governo, e l'integrazione delle forze antisistema era avvenuta su un terreno a-ideologico. Mentre nella fase genetica del centro sinistra essa fu usata per integrare il Psi, ma scisse al loro interno il ceto di governo in generale e la Democrazia cristiana in particolare. Costringendoli in misura non irrilevante a ricompattarsi su un terreno a-ideologico e, più in generale, contribuendo a destabilizzare il potere esecutivo.

Di conseguenza, se pure Giolitti ebbe contro il mondo della cultura – per altro in misura inferiore rispetto a quanto non si creda – i suoi governi non furono tuttavia schizofrenici. Non ebbero, per dirla con una battuta, il Superego a sinistra e l'Id a destra. Furono dei solidi gabinetti liberali,

progressisti e moderati al contempo – quale più progressista, quale più moderato –, fondati sulla convinzione che il liberalismo e lo stato liberale rappresentassero degli agenti di modernizzazione, e che la storia europea più in generale procedesse gradualmente verso sempre più alte mete di civiltà. E si comportarono di conseguenza, pretendendo di portare i socialisti, ma anche i cattolici, sul proprio terreno. I governi italiani dei primi anni Sessanta, invece, non solo ebbero contro una parte almeno del mondo della cultura, e sempre di più man mano che si palesava il loro "fallimento". Ma furono pure schizofrenici: perché erano ideologicamente disomogenei, e si accompagnarono a un desiderio di rinnovamento, alla promessa di recuperare certe aspirazioni palingenetiche del 1945, che non potevano e in realtà neppure volevano mantenere.

Né, d'altra parte, le trasformazioni politiche e culturali dei primi anni Sessanta riuscirono a risolvere il problema della "normalizzazione" della repubblica dei partiti. Certo, esse contribuirono a gettare un ponte verso il Pci, attraverso il rilancio dell'antifascismo progressista, l'insediarsi dei partiti – piuttosto che del governo – al centro del sistema politico, l'affermarsi della nozione di "arco costituzionale". Però il contesto internazionale continuava a far valere la *conventio ad excludendum*. E se il "vincolo esterno" era stato in positivo per il quadripartito di epoca centrista una forza unificante meno efficace di quanto il "vincolo interno" risorgimentale lo fosse stato per la classe dirigente liberale, in negativo invece, come strumento di "esclusione dall'esterno", esso si dimostrò forse ancora più efficace di quanto il Risorgimento e la sua eredità non lo fossero stati nell'opera di

“esclusione dall’interno” di cattolici e socialisti. I processi ideologici avviatisi in concomitanza col centro sinistra servirono insomma a portare i socialisti al governo e ad attenuare l’estraneità comunista, ma non bastarono a sospendere il sistema politico italiano sui binari di una piena fisiologia democratica, la struttura bipolare del contesto internazionale continuando ad ostare.

Negli anni Settanta del Novecento Vittorio Emanuele Orlando era scomparso ormai da un ventennio. Se fosse stato ancora vivo, però, di fronte alla palese incapacità dei partiti – ma lui li avrebbe chiamati “sindacati” – di ricomporre la frammentazione della società italiana in un progetto di governo coerente e ragionevolmente stabile, avrebbe ben potuto esclamare con un sorriso ironico: «ve l’avevo detto io!».

## Bibliografia

Ambrosini Gaspare, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, «La Voce», 1921;

Antonetti Nicola, *Sturzo, i popolari e le riforme istituzionali del primo dopoguerra*. Saggi, Brescia, Morcelliana, 1988;

Baget Bozzo Gianni, *Il partito cristiano al potere. La Dc di De Gasperi e di Dossetti 1945/1954*, Firenze, Vallecchi, 1974;

Cammarano Fulvio, *Nazionalizzazione della politica e politicizzazione della nazione. I dilemmi della classe dirigente nell’Italia liberale*, in M. Meriggi, P. Schiera (a cura di), *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 139-63;

– *Storia politica dell’Italia liberale: l’età del liberalismo classico, 1861-1901*, Roma-Bari, Laterza, 1999;

Carocci Giampiero (a cura di), *Dalle carte di Giovanni Giolitti. Quarant’anni di politica italiana*, vol. II, *Dieci anni al potere, 1901-1909*, Milano, Feltrinelli, 1962;

Cianferotti Giulio, *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano, Giuffrè, 1980;

Craveri Piero, *De Gasperi*, Bologna, il Mulino, 2006;

Del Noce Augusto, *Il suicidio della rivoluzione*, Milano, Rusconi, 1978;

Fioravanti Maurizio, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. Schiavone (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall’unità alla repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 3-87;

Gherardi Raffaella, *L’arte del compromesso. La politica della mediazione nell’Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1993;

Gozzi Gustavo, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nella riflessione giuridica e politica fra Ottocento e Novecento*, in A. Mazzacane (a cura di), *I giuristi nella crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986, pp. 233-257;

Gramsci Antonio, *Il Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1949;

Grassi Orsini Fabio, Quagliariello Gaetano (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell’età dei sistemi politici di massa, 1918-1925*, Bologna, il Mulino, 1996;

Lupo Nicola, *La continuità del diritto parlamentare. La riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in De Siervo U., Guerrieri S., Varsori A., *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell’azione delle istituzioni*, vol. II, Roma, Carocci, 2004, pp. 37-52;

Mazzacane Aldo (a cura di), *I giuristi nella crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, Liguori, 1986;

Orsina Giovanni, *L’organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in Grassi Orsini F., Quagliariello G. (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell’età dei sistemi politici di massa, 1918-1925*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 397-489;

– *Senza Chiesa né classe. Il partito radicale nell’età giolittiana*, Roma, Carocci, 1998;

– *Anticlericalismo e democrazia. Storia del partito radicale in Italia e a Roma, 1901-1914*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002;

– *Quando l’Antifascismo sconfisse l’antifascismo. Interpretazioni della Resistenza nell’alta cultura antifascista italiana (1955-65)*, «Ventunesimo secolo», aprile 2005, pp. 9-43;

– *Il sistema politico italiano. Lineamenti di un’interpretazione revisionistica*, in Ballini P., Guerrieri S., Varsori A. (a cura di), *Dal centrismo al centrosinistra*, Roma, Carocci, 2006, pp. 309-33;

– *Translatio Imperii: la crisi del governo Parri e i liberali*, in Monina G. (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*. Vol. II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 201-56;

Pombeni Paolo, *I partiti e la politica dal 1948 al 1963*, in Sabatucci G., Vidotto V. (a cura di), *Storia d’Italia 5: La Repubblica, 1943-1963*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 127-251;

– *L’eredità degli anni Sessanta*, in Lussana F., Marramano G. (a cura di), *L’Italia repubblicana nella crisi degli anni Set-*

## Orsina

- tanta, vol. II, *Culture, nuovi soggetti, identità*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 23-52.
- *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1830-1968)*, Bologna, il Mulino, 2004;
- *Il primo De Gasperi. La formazione di un leader politico*, Bologna, il Mulino, 2007;
- Quagliariello Gaetano, *I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente*, in Franceschini C., Guerrieri S., Monina C. (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1997, pp. 268-88;
- Schiavone Aldo (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990;
- Veneruso Danilo, *La vigilia del fascismo. Il primo ministero Facta nella crisi dello stato liberale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1968.
- <sup>1</sup> La letteratura sui meccanismi della rappresentanza nell'Italia liberale è notoriamente assai ricca. In generale sulla natura parcellizzata del sistema politico prefascista si vedano: Gherardi 1993; Cammarano 1993 e 1999; Orsina 2002, pp. 5-49.
- <sup>2</sup> Sull'elezione come designazione di capacità cfr. ad esempio Cianferotti 1980, pp. 143-145; Cozzi 1986; Fioravanti 1990.
- <sup>3</sup> Sul rapporto fra i liberali e il partito cfr. Pombeni 2004; sull'anticlericalismo, Orsina 2002, pp. 5-49.
- <sup>4</sup> La lettera è riprodotta in Carocci 1962, p. 337.
- <sup>5</sup> Cfr. ancora Cianferotti 1980, Mazzacane 1986 e Schiavone 1990 per il modello dualistico orlandiano; Pombeni 2004 sulla concezione liberale del partito politico.
- <sup>6</sup> Per la citazione, Gramsci 1949, p. 113. Più in generale, sulla crisi del sistema giolittiano, Orsina 1998, pp. 237-76.
- <sup>7</sup> Sulla situazione politica postbellica in generale, fra le tante opere, si vedano i saggi pubblicati in Grassi Orsini e Quagliariello 1996.
- <sup>8</sup> Sulla riforma regolamentare del 1920 cfr. Orsina 1996.
- <sup>9</sup> Il testo del nuovo regolamento si trova in appendice ad Ambrosini 1921, pp. 139-144.
- <sup>10</sup> F. Ruffini, *Gli sviluppi della "proporzionale"*, «Corriere della Sera», 14-8-1920, pp. 1-2.
- <sup>11</sup> Intervento di Pio Donati, *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Discussioni, prima tornata del 24-7-1920, p. 3866.
- <sup>12</sup> L. Degli Occhi, *Per il referendum*, «Rassegna Nazionale», 1/16-8-1920, pp. 172-83.
- <sup>13</sup> Si vedano i saggi pubblicati in Antonetti 1988.
- <sup>14</sup> *Quel che dice l'on. Orlando*, «Giornale d'Italia», 1-8-1920, p. 1.
- <sup>15</sup> Per il dibattito sulla riforma, in generale, cfr. Orsina 1996.
- <sup>16</sup> Per l'organizzazione parlamentare dei liberali nell'immediato dopoguerra, e per la corrispondenza fra gruppi alla Camera e liste elettorali, cfr. *ivi*.
- <sup>17</sup> Sulla crisi politica del febbraio 1922 si veda in generale Veneruso 1968. Su come questa crisi interagì col dibattito sul ruolo costituzionale di gruppi parlamentari e partiti, e sugli scritti orlandiani di questi mesi, si veda ancora Orsina 1996.
- <sup>18</sup> Cfr. Lupo 2004.
- <sup>19</sup> Cfr. Quagliariello 1997.
- <sup>20</sup> S. De Feo, *L'Italia liberale*, «Risorgimento Liberale», 12-12-1945.
- <sup>21</sup> Sul comportamento dei liberali nella crisi di governo dell'autunno 1945 si veda Orsina 2007.
- <sup>22</sup> Sulla formazione giovanile di De Gasperi si veda ora Pombeni 2007. Sul modello di governo perseguito da De Gasperi: Craveri 2006, soprattutto le pp. 340-1 e 356-8; Pombeni 1997.
- <sup>23</sup> Sulla leadership degasperiana nei suoi rapporti con la Dc si veda Baget Bozzo 1974.
- <sup>24</sup> Sulla debolezza del centrismo cfr. Orsina 2006; sull'antifascismo come terreno contestato, Orsina 2005.
- <sup>25</sup> Craveri 2006, p. 598.
- <sup>26</sup> Cfr. Pombeni 1997, pp. 157-61.
- <sup>27</sup> Secondo Augusto Del Noce (1978, pp. 9 e 14) è con il 1960 che si rompe il legame fra Italia liberale e Italia repubblicana.
- <sup>28</sup> Sulla cultura tecnocratica del centro sinistra, e degli anni Sessanta in generale, insiste molto Paolo Pombeni (2003).
- <sup>29</sup> Sulle mutazioni dell'antifascismo fra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio dei Sessanta cfr. ancora Orsina 2005.



# Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista\*

EDUARDO GIANFRANCESCO

*Il parlamento è organo d'integrazione del Governo, non è organo che condiziona l'esistenza del Governo... Non si possono, difatti, intendere i caratteri e i limiti della funzione legislativa secondo il nuovo sistema se non si parte dal presupposto costituzionale che l'indirizzo o la funzione di governo sono superiori e prima della funzione legislativa.*

C.A. Biggini, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, 1940, 558 ss.

## 1. *L'epilogo come proemio*

È inevitabile inserire la vicenda specifica dei regolamenti parlamentari all'interno del più ampio tema dell'istituzione parlamentare nel periodo fascista ed a questo proposito mi sembra utile partire dal momento sostanzialmente terminale della parabola di tale istituzione, se si intende il termine "parlamentare" in un'accezione maggiormente affine alla nostra sensibilità costituzionale.

Si tratta di un momento ben colto e ricordato da Calamandrei in un suo noto ed appassionato studio del 1948 (Calamandrei, 294): il pomeriggio del 14 dicembre 1938 – dopo che nella mattinata si era proceduto alla conversione di ventiquattro decreti-legge ed all'approvazione di tre leggi, tutti del più svariato contenuto, e sempre dopo che in apertura della tornata pomeridiana, all'unanimità dei presenti e per acclamazione, si erano convertiti in legge i cinque decreti-legge sulla difesa della razza italiana e di discriminazione nei confronti dei cittadini di razza ebraica – la camera dei deputati italiana cessava di esistere, in conseguenza dell'approvazione (naturalmente per acclamazione) del disegno di legge istitutivo della camera dei fasci e della corporazioni.

\* Questo scritto è destinato agli *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*.

L'autore desidera ringraziare il dr. Paolo Massa, sovrintendente all'archivio storico della camera dei deputati, per il prezioso aiuto offerto nel reperimento dei documenti parlamentari utilizzati per questo studio.

Appare ancora oggi impressionante la lettura del discorso commemorativo tenuto dal deputato (ma sicuramente avrebbe gradito maggiormente la qualifica di "onorevole camerata") Orano e concluso dal presidente della Camera Ciano (*Atti parlamentari – camera dei Deputati, legislatura XXIX, 1ª sessione – 2ª tornata del 14 dicembre 1938, 5609 ss.*): in un'atmosfera euforica, nella quale a stento il presidente della camera riesce ad imporre, per l'ultima volta, la votazione finale a scrutinio segreto del disegno di legge richiesta dall'art. 63 dello statuto albertino e tra lazzi e motti di spirito che evocano alla mente "il bivacco di manipoli" citato 17 anni prima dal protagonista assoluto di quella come di questa seduta parlamentare, viene suggellato il certificato di morte dell'istituzione parlamentare nata novanta anni prima.

Di essa viene ricordata con rispetto soltanto «la missione di portare lo Stato nazionale sino ai suoi estremi giusti confini etnici» (*Atti parl.*, 5622). Per il resto è l'evocazione sprezzante della «libertà chiacchierioide dei partiti che abusavano della critica e della censura in qualsiasi occasione», del «caos dei partiti e delle combutte ministerialistiche» (*Atti parl.*, 5623); un «mondo gramo ed irresponsabile di uomini fatti per la caricatura giornalistica» (*Atti parl.*, 5624. Sui caratteri della retorica fascista e sul parlamento quale suo obiettivo privilegiato, cfr. Giuliani, 869 e nota 43) al quale si contrappone un futuro, quello dei consiglieri della camera dei fasci, visti, con un'immagine vagamente (ma probabilmente in modo inconsapevole) jüngeriana, come «lavoratori dalle funzioni specializzate e militi della causa nazionale fascista», «operai del buon lavoro legislativo» (*Atti parl.*, 5625).

## 2. Nemici mortali: fascismo e parlamento

È evidente che il 14 dicembre 1938, in occasione della seduta della camera dei deputati appena ricordata, si era celebrato l'irriducibile funerale di un morto defunto da molti anni, anche se è sempre stato difficile stabilire con precisione quando il decesso si fosse verificato.

Fuor di metafora, è nota la difficoltà dei costituzionalisti nell'individuare il momento dello snaturamento decisivo dell'istituzione parlamentare in Italia sotto il fascismo. Ciò in perfetto parallelo con la difficoltà di definire il momento dell'abbandono del modello di forma di governo rappresentativa delineata dallo statuto (per tutti, cfr. Crisafulli, 115 ss. e Paladin, 887 ss. *Contra*, per la fuoriuscita dalla continuità statutaria «fin dal primo intervento massiccio, per vie di fatto, cioè con atti esecutivi che non risalivano al potere pubblico», Perticone, 259) e l'ingresso in un territorio costituzionale inesplorato.

La tesi del gradualismo fascista nella organizzazione dello stato totalitario vale però, a mio parere, in termini molto limitati per il parlamento, o meglio per la camera dei deputati: se i rapporti del fascismo con la corona saranno improntati per tutto il ventennio ad un delicatissimo gioco di scacchi (di cui è pedina lo stesso senato regio) e sarà la corona, alla fine, a dare scacco a Mussolini; se i rapporti con le istituzioni dello stato non sono certo riconducibili ad una fagocitazione degli apparati amministrativi e della magistratura nel partito (Aquarone, 240 ss., Paladin, 900, Lombardi) – ed anzi spesso Mussolini si appoggerà agli apparati amministrativi, soprattutto prefettizi, contro il partito (De Felice, 1968, 297 ss. Per un quadro maggiormen-

te articolato dei rapporti tra fascismo e prefeetti, cfr., però, Gentile, 1995, 173) – tutto ciò non vale per i rapporti tra fascismo e parlamento (dovendosi comunque osservare un condizionamento relativamente moderato operato dal regime nei confronti della burocrazia professionale delle camere. Per la trattazione di questi aspetti, cfr. Ferrari Zumbini, Traversa e Pacelli).

Antiparlamentare per natura, in quanto antidemocratico (si veda, programmaticamente, la voce *Fascismo*, in questa parte redatta da Mussolini, 1932, 849. Sull'incompatibilità strutturale tra sistema a partito unico fascista e funzione parlamentare, cfr., per tutti, Rebuffa, 498), il fascismo vede nel parlamento, nell'istituzione di democrazia rappresentativa – massimamente la camera dei deputati, quindi – il "nemico" naturale, primigenio, da piegare ed abbattere.

Non sfuggiva però al senso politico di Mussolini che la via maestra per comprimere le libertà civili e spazzare via quelle politiche doveva passare, se non partire, dal controllo e dal successivo esautoramento dell'istituzione parlamentare. Nella parte più avanzata dell'Europa del ventesimo secolo, preclusa la via di antistorici *coups d'état o pronunciamientos*, peraltro impraticabili in concreto per il movimento fascista delle origini, la realizzazione del regime non poteva prescindere dallo smantellamento del principio democratico *dall'interno*, tramite applicazione del principio stesso.

Si trattava, quindi, di spezzare il fondamentale fulcro delle democrazie, individuato da Kelsen nel "principio maggioritario-minoritario", ovvero nella necessaria possibile alternanza ed interscambiabilità tra posizione di governo e di opposizione per ogni forza politica (Kelsen, 105. Nella

letteratura costituzionalistica italiana, per la sottolineatura della fundamentalità di tale assunto, D'Atena 48 s.).

Ma non si trattava soltanto di questo. L'antitetività tra fascismo e parlamentarismo non si limita a snaturare la dialettica maggioranza-minoranza tipica di ogni istituzione parlamentare. A questo proposito, si possono avanzare dubbi sulla fondatezza della posizione di Calamandrei, espressa nello scritto in precedenza già ricordato, per il quale il vero obiettivo del fascismo erano, più che il parlamento, le opposizioni e che «l'ideale del fascismo non è uno Stato senza Parlamento, ma è un Parlamento di servi sciocchi», sempre pronti a rispondere a richiesta con un voto di acclamazione (Calamandrei, 272).

Si tratta, infatti, di un'osservazione finanche riduttiva: essa può fotografare con una certa efficacia la fase iniziale dell'esperienza italiana del ventennio, in cui l'azione fascista sconta il carattere coalizionale del gabinetto Mussolini nella XXVI legislatura statutaria (1921-1924) ove, come è noto, i deputati fascisti erano ben lungi dal raggiungere la maggioranza ed è in grado di attagliarsi ancora all'azione fascista nella XXVII legislatura (1924-1929), volta allo schiacciamento delle opposizioni. Ci si trova di fronte, in altri termini, ad un'analisi applicabile ad un primo stadio evolutivo del fascismo, di tipo principalmente autoritario; tuttavia essa risulta insufficiente per lo stadio successivo, sperimentato solo parzialmente, del "fascismo-totalitario", come dimostra in modo evidente la soppressione della camera dei deputati, ormai ridotta ad aula di acclamazione, senza opposizioni, a favore di un'entità tutta da sperimentare come la camera dei fasci e delle corporazioni (si aderisce, in questo



*Giacomo Matteotti.*

modo, per quanto riguarda l'istituzione parlamentare, alla linea interpretativa che ravvisa nell'ordinamento fascista "maturo" i caratteri del totalitarismo. Sul punto, cfr., per tutti, Gentile, 1995. Diverso – e più complesso – discorso deve farsi per l'ordinamento complessivo della stato italiano: cfr., infatti, De Felice, 1981, pp. 44 ss.e 66 ss.).

### *3. L'attacco al parlamento: dall'esterno e dall'interno*

Molteplici appaiono le direttrici di attacco alle istituzioni parlamentari: alcune brutalmente violente ed illegali, altre abilmente in grado di sfruttare i punti di debolezza offerti dalla legalità statutaria (sul "doppio gioco" del fascismo nei confronti del parlamentarismo, cfr., ancora, Calamandrei, 265, ma, in precedenza, Trentin, 147).

Non è il caso di soffermarsi sul versan-

te per così dire "esterno" dell'azione anti-parlamentare del fascismo: il ricorso alle minacce, alle violenze fisiche, allo squadristo, in una parola all'illegalismo come mezzo di competizione politica e di compressione, se non di eliminazione, degli avversari politici non necessitano di particolari approfondimenti in questa sede, tranne che per un particolare aspetto.

Il ricorso alla violenza, infatti, non si limita a caratterizzare l'azione politica al di fuori delle aule parlamentari, anche se, nel caso più eclatante – il delitto Matteotti – il destinatario delle violenze è un parlamentare. Ciò che è dato rilevare e che merita di essere segnalato è la proiezione, in più di un episodio, della violenza (o della immediata minaccia di essa, il ché è equivalente) all'interno della stessa aula parlamentare (il discorso vale, ovviamente, soprattutto, per la camera dei deputati).

Si assiste così alla crisi più drammatica di uno dei presupposti essenziali di esistenza e funzionalità delle assemblee parlamentari e, cioè, il carattere pacifico dei lavori di esse; la capacità della dialettica parlamentare di neutralizzare, nel reciproco riconoscimento e legittimazione dei contendenti politici, le più aspre contrapposizioni determinate dalla logica dell'amico/nemico (sul ruolo del diritto parlamentare a questo proposito, cfr. Manetti, 1991).

Si tratta di un presupposto che non era stato seriamente messo in discussione (in modo duraturo e premeditatamente rivolto alla soppressione di una parte politica, cioè) neanche nella crisi parlamentare di fine secolo XIX (su tale crisi, cfr. Lacchè) ed alla luce del quale possono trovare anche oggi giustificazione istituti quali l'immunità della sede delle camere e la potestà di

ogni assemblea parlamentare di essere giudice esclusivo nell'applicazione delle sanzioni disciplinari ai propri membri.

Il "nuovo ordine" si manifesta, invece, palpabile nella tesa seduta inaugurale della XXVII legislatura, nella quale il deputato Modigliani lamenta una sorta di accerchiamento fisico dei banchi della opposizione da parte dei deputati della maggioranza (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 28 maggio 1924*). Di questo clima di sopraffazione e violenza costituisce la migliore testimonianza la tragica seduta in cui il deputato Matteotti firma la sua condanna a morte (ancorché eseguita fuori della camera dei deputati) (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 30 maggio 1924*).

Allo stesso modo, ed ancora più significativamente, il rientro in aula dei deputati aventiniani viene fisicamente impedito in occasione della seduta commemorativa della regina madre (per questo episodio, cfr. Aquarone, 1995, 95, nota 1 e De Felice, 1968, 155 che bolla tale tentativo come «una manovra così ingenua da risultare, al limite, quasi provocatoria»).

Ma, come si accennava in precedenza, l'oggetto principale di questo contributo è il profilo, per così dire, interno di decostruzione del parlamentarismo posto in opera dal fascismo, attraverso modifiche legislative e regolamentari che si inseriscono nel tronco dell'ordinamento vigente e spezzano, operando dall'interno dell'ordinamento stesso, la dialettica del principio maggioritario-minoritario.

Va peraltro riconosciuto che si tratta di operazioni "riformatrici" spesso guidate ed assistite dalla consulenza di intelletti di grande spessore culturale, tra i quali pri-

meggia sicuramente Alfredo Rocco (sul quale, cfr. ora la riflessione di Vassalli, 2002, 13 ss., preziosa per il suo equilibrio).

Un punto che va sin da ora assolutamente sottolineato, in questa analisi, è che molte delle modificazioni involutive del quadro normativo incidono su punti drammaticamente deboli del parlamentarismo tradizionale. Al di là del rispetto o meno della legittimità statutaria (con tutti i limiti pratici di operatività della nozione di "legittimità statutaria", della quale lo stesso Mussolini era perfettamente e lucidamente consapevole, come dimostra il suo discorso al senato in occasione dell'approvazione della riforma elettorale del 1928 [riportato in De Felice, 1968, 326]), sicuramente notevolissima è stata la capacità del fascismo di insinuarsi nelle fessure e nelle vistose crepe di un parlamentarismo quanto mai bisognoso di razionalizzazione e quindi in condizione, per così dire, di minorata difesa.

È il caso della separatezza dell'ordinamento delle camere del parlamento dall'ordinamento generale, magistralmente sistematizzata ad inizio secolo (Romano, 1905) e classicamente posta a salvaguardia della libertà ed autonomia delle camere stesse, che si rovescia, in una sorta di contrappasso storico ed istituzionale, in un fattore di isolamento: né la corona né le magistrature del regno potranno impedire le riforme finalizzate a trasformare profondamente organizzazione e funzionamento del parlamento (sugli esiti di tale processo, cfr. nella letteratura costituzionalistica di ispirazione fascista, Chimienti, 1933, 304 ss.; Costamagna, 1934, 259 ss.) Ciò mentre nel Paese il parlamento verrà reso, ad opera dei fascisti, il bersaglio dell'avversione e della critica più delegittimante (cfr. infatti Volpe, 1932, 862 per la irridente descrizione della



La presentazione del governo Mussolini alla Camera dei Deputati il 16 novembre 1922.

frammentazione e dell'inconcludenza del parlamento degli anni 1919 – 1922).

Al medesimo fine conduce la denuncia della debolezza della posizione istituzionale del governo in parlamento, ciclicamente riemergente nell'esperienza statutaria – talvolta a fini tattico-politici – ma indubbiamente acutizzatasi negli anni immediatamente successivi alla fine della prima guerra mondiale. Ciò consentirà al fascismo di presentare le proprie riforme costituzionali della metà degli anni venti come una variante, stavolta realizzata, di un "tor-niamo allo statuto" di restaurazione dei caratteri "autentici" della monarchia rappresentativa, a fronte della brutalizzazione della pratica del regime parlamentare operata dalle «sabbie mobili delle maggioranze parlamentari mosse e sconvolte dal vento delle passioni e degli interessi elettorali dei partiti e fazioni senza programmi» (Chimienti, 1940, 435).

Non è da trascurare, infine, il peso giocato dalle rivalità tra i due rami del parlamento italiano; rivalità su cui Mussolini farà leva abilmente, soprattutto blandendo e lusingando il senato (a partire dal discor-

so di presentazione del suo gabinetto nel novembre del 1922), mentre procedeva mediante successive "infortate" di nuovi senatori a stravolgerne la composizione (ma su questo aspetto, cfr. *infra*).

#### 4. *L'inabissamento del parlamento: periodizzazione*

Consapevole dei limiti insiti in ogni tentativo di periodizzazione, tanto più con riferimento ad un'esperienza, come quella fascista, della quale si è già ricordato l'impatto graduale ed evolutivo sulla forma di stato, mi pare comunque utile, se non altro a fini pratici, individuare tre fasi maggiormente rilevanti e significative del processo di trasformazione della funzione parlamentare nel costituendo regime fascista.

La trattazione che segue cercherà di evidenziare i termini più rilevanti di ciascuna di queste fasi.

4.1 *La fase della transizione.* Conquistato il governo, o meglio la presidenza del consiglio dei ministri, atteso il carattere coalizionale del gabinetto Mussolini, si pone per il fascismo il problema di conquistare il parlamento, nel quale, come si è già detto, i fascisti erano ben lungi dal raggiungere la maggioranza, anche relativa.

È inevitabile, quindi, che in questa fase l'azione *dall'interno* di scardinamento del parlamentarismo debba avvenire nel rispetto dei canoni fondamentali del diritto parlamentare classico. Del resto, Mussolini si era reso conto dell'impossibilità di forzare oltre misura il dettato costituziona-

le nel momento in cui aveva dovuto incassare il diniego regio alla firma di un decreto di scioglimento "in bianco" della camera dei deputati, da utilizzare per convincere i più titubanti al momento del voto sulla fiducia nel novembre del 1922.

Non è questa la sede per soffermarsi sui provvedimenti adottati in questi primi mesi dal governo Mussolini destinati a modificare l'ordinamento amministrativo dello stato italiano e cioè l'amplissima delega di riordino del sistema tributario e dei pubblici uffici (ivi compresa la dispensa dal servizio dei funzionari pubblici e la riforma dell'ordinamento giudiziario) nonché l'istituzione della milizia volontaria per la sicurezza nazionale (su questi provvedimenti, cfr. Aquarone, 7 ss. L'importanza della milizia nell'edificazione dello stato fascista è evidenziata da Chabod, 80 s., che giunge a definirla «l'aspetto più caratteristico della dittatura»), nè sui progetti di riforma costituzionale di questa fase, ancorché indicativi dell'intenzione di ridimensionare drasticamente il ruolo delle camere del parlamento (in particolare, sul progetto elaborato dal quadrumviro Michele Bianchi, cfr. Quaglia).

4.1.1 *La legge Acerbo*. Con riferimento a ciò che più da vicino ci interessa, e cioè il parlamento, non deve stupire che al fiuto politico di Mussolini sia stato ben presente che la camera dei deputati della XXVI legislatura non poteva assolutamente considerarsi affidabile al fine del consolidamento del fascismo al potere. Di qui la naturale individuazione della modifica della legge elettorale come obiettivo prioritario (e sufficiente) della legislatura in corso.

Ed è proprio la modifica della legge elettorale proporzionale il primo vero snodo fondamentale dell'inabissamento della funzione parlamentare durante il fascismo.

Si tratta, come è evidente, di un problema di diritto costituzionale generale prima ancora che di diritto parlamentare. Resta ancora non pienamente razionalizzabile come sia stato possibile, per una cultura politica come quella italiana del 1922 che – per le sue componenti ancora prevalenti – non poteva comunque definirsi primitiva e selvaggia – accogliere un sistema elettorale in grado di consegnare due terzi dei seggi della camera alla lista che raggiungesse il venticinque per cento dei voti (si badi che questa soglia minima venne introdotta in aula, risultando assente nel disegno di legge governativo, quale punto di compromesso rispetto ad un emendamento dell'on. Gronchi tendente a fissare una soglia minima del 40 per cento per l'attribuzione del premio, che recepiva un tentativo già svolto da De Gasperi. Sul punto, cfr. De Felice, 1966, 531). Non dovrebbe sembrare un argomento da *arcana imperii*, infatti, quello per cui l'attribuzione di un premio di maggioranza in grado di fare della forza di maggioranza relativa (che può essere tranquillamente di minoranza) una forza super-maggioritaria in modo schiacciante contraddice in modo evidente il kelseniano principio maggioritario-minoritario posto alla base delle democrazie contemporanee, poiché rende maggioranza chi può essere ben lungi dall'esserlo (per questo ordine di preoccupazioni, cfr. anche, con riferimento a vicende a noi ben più vicine, le sentt. n. 15 e 16 del 2008 sull'ammissibilità dei referendum elettorali presentati nel 2007 sulla disciplina elettorale italiana, senza però, a parere di chi scrive, che la Corte ne abbia tratto le dovute conseguenze...).

Ma ciò che può restare un mistero per l'osservatore avulso dal corso degli eventi ma attento ai principi, trova una giustificazione, come sempre, del resto, se ci si inserisce nel fluire della storia: la presunzione della classe politica tradizionale italiana dell'epoca, di derivazione liberale, conservatrice e moderata (con la drammatica lacerazione in seno ai popolari, culminata nelle dimissioni da segretario politico del partito popolare di Luigi Sturzo, oppositore della riforma elettorale) di assorbire e metabolizzare il fascismo, utilizzandolo a fini di normalizzazione di una situazione politica e sociale profondamente lacerata, spiega l'approvazione della "legge Acerbo" (legge 18 novembre 1923, n. 2444), con 223 voti favorevoli e 123 contrari alla Camera e 165 a favore e 41 contro al Senato (sull'utilizzazione strumentale del fascismo da parte dell'*establishment* politico dell'epoca: Chabod, 66 ss, De Felice, 1969, 190, anche nella variante di chi lo intendeva come una "scopa" in grado di eliminare dalla scena politica la vecchia classe politica giolittiana). Ma il fascismo tutto era meno che normalizzabile ed assoggettabile ai canoni della tradizionale politica italiana...

Dal punto di vista procedurale, si segnala la decisione di ricorrere alla tecnica della *commissione speciale* per l'approvazione della legge di riforma elettorale. Come è stato osservato in un ampio ed accurato studio sui regolamenti parlamentari in epoca fascista, il ricorso alla commissione speciale aveva soprattutto l'obiettivo di attenuare il vincolo della proporzionalità rispetto alle commissioni permanenti già costituite (Scotti, 105 ss.).

A suggello di questa vicenda, resta intatta, comunque, la lucidità dell'analisi di Giovanni Amendola che nel suo intervento alla

camera (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVI, 1ª sessione – tornata del 12 luglio 1923, 10659 s.*) individuava il principio ispiratore della legge in ciò: che "la minoranza più forte ha diritto di dare il Governo a tutto il Paese", con ciò consumandosi una profonda cesura con il sistema rappresentativo presupposto nello statuto.

Ed è un giudizio da condividere, pur risultando imbarazzante che a tale cesura abbiano contribuito in modo determinante forze politiche e parlamentari che fasciste non erano.

4.1.2. *La mozione Grandi di riforma del regolamento della camera.* Il secondo momento emblematico della transizione costituzionale è rappresentato dalle vicende di apertura della XXVII legislatura. Se al già ricordato "versante esterno" di attacco al parlamentarismo appartiene la reazione al discorso del deputato Matteotti del 30 aprile 1924, alla trasformazione "dall'interno" del parlamento, grazie ad un spregiudicato uso degli strumenti legislativi e regolamentari, appartengono altri episodi sui quali deve appuntarsi la nostra attenzione.

Il primo di questi si compie proprio in apertura dei lavori della nuova legislatura, al grido di "I partiti sono morti" e sulla base dell'argomento per cui "più di due terzi di deputati della maggioranza... non intendono essere iscritti ad alcun ufficio politico e non intendono, soprattutto, assumere qualifica diversa di quella di sostenitori tenaci e di collaboratori fedeli dell'opera del Governo" (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924, 28 s.*).

Di queste asserzioni che risuonano nell'aula di Montecitorio, trae le conseguenze la mozione a prima firma Grandi (e seconda firma Salandra...) di modificazione del regolamento della camera dei deputati e che prevede l'abbandono del sistema delle commissioni permanenti ed il ritorno a quello degli uffici (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 28 maggio 1924, 10*).

Molto si è discusso, dal punto di vista della legittimità, sul ricorso allo strumento della mozione per modificare norme regolamentari (in senso decisamente negativo, Mazzoni Honorati, 18 ss.; Scotti, 1961. Maggiormente problematico sul punto, Curreri, 154).

Alcune di queste obiezioni non appaiono insuperabili: sussistevano, infatti, non pochi precedenti di modificazioni regolamentari mediante mozione (ricordati da Curreri, 154, nota 255), alcuni dei quali vennero puntualmente richiamati dall'on. Grandi nel dibattito (sul precedente del 1900, cfr. Lacché).

Vero è anche che l'anomalia di una deliberazione su mozione venne almeno in parte corretta dal rinvio in giunta del regolamento disposto dal presidente della camera Rocco (anche se con un termine molto breve, di ventiquattro ore, che però non impedì alla giunta di presentare una propria relazione).

Anche la soluzione di ricorrere ad un unico articolo per abrogarne dieci e la conseguente possibile violazione dell'art. 55 dello statuto sull'approvazione articolo per articolo delle leggi (la procedura legislativa era stata seguita in occasione delle precedenti modifiche regolamentari a mezzo di mozioni, come ricorda Curreri, 154, nota 255) rinvia al problema, di non facile né uni-



Giovanni Amendola

voca soluzione, della delimitabilità sostanziale – e non meramente formale – degli articoli (tant'è che, come è noto, è ancora oggi ampiamente in discussione in relazione alla tematica dei maxi-emendamenti sui quali viene posta la questione di fiducia: cfr. sul tema Lupo, 2007 e, da ultimo, in uno studio specificamente dedicato al tema dell'emendamento, Piccirilli, cap. 6).

L'obiezione più stringente alla mozione Grandi resta, a mio parere, quella (sollevata nel dibattito da Matteotti: *atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924, 44*) fondata sul carattere meramente abrogativo della riforma proposta, atta a produrre un "vuoto" normativo, senza alcuna automatica reviviscenza degli articoli del vecchio regolamento del 1900 che prevedevano il sistema degli uffici.

Anche in questo caso, tuttavia, va considerato, in un ordinamento sezionale come quello parlamentare, il peso dell'interpretazione che la giunta del regolamen-

to aveva dato alla proposta di modifica, nel senso della reviviscenza, appunto, delle norme regolamentari anteriori al 1920, formalizzando tale interpretazione in un emendamento della giunta stessa, ancorché ritirato per consentire l'immediata approvazione della mozione (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 46). Cosicché, non ci si può sbarazzare troppo sbrigativamente dell'interpretazione del presidente della Camera Rocco, il quale afferma che «a me pare evidente che, quando si dice che le modificazioni – bisogna notare questo termine – approvate al regolamento vengono abrogate, è logicamente implicito il ritorno in vigore delle disposizioni precedenti» (*Atti parl.* 47).

Passando a considerare alcuni elementi sostanziali della riforma, mi preme, innanzitutto, ricordare l'utilizzazione nel dibattito parlamentare, da parte dell'on. Grandi, ed a favore, ovviamente, della riforma stessa, dell'argomento classico del parlamentarismo liberale in base al quale "ogni camera ha diritto di darsi il proprio regolamento" e che, quindi, nulla impedisce alla camera della XXVII legislatura – «la legislatura che conduce sulle vie maestre della grandezza il popolo italiano» (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati. Legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 30) di darsi nuove regole, adeguate al mutato sistema politico. Ecco un evidente esempio di quella "legge del contrappasso" che colpisce gli istituti del parlamentarismo liberale che tendevano ad isolare l'ordinamento del parlamento dall'ordinamento giuridico generale dello stato, cui si è accennato in precedenza.

Non possono sfuggire le ragioni del ritorno al passato insito nella decisione di

riesumere una soluzione (quella degli uffici) ormai evidentemente inadeguata rispetto alle esigenze di specializzazione e produttività di un parlamento moderno: in una camera caratterizzata dalla sovra-rappresentazione della maggioranza, come quella prodotta dalla legge Acerbo, è evidente che l'estrazione a sorte dei componenti degli uffici avrebbe ridotto la possibilità di rappresentanza dei deputati della minoranza (come subito evidenziato nel dibattito parlamentare dall'on. Del Bello: *Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 38) ed in ultima analisi, anche in conseguenza della "casualità" e mutevolezza nel tempo della composizione degli uffici, un minore controllo politico sui progetti di legge.

Deve essere adeguatamente considerata, inoltre, la strumentalità dell'"innovazione" del ritorno al passato: poco tempo dopo, la cosiddetta "commissione dei soloni" per la riforma delle istituzioni statali proporrà l'introduzione di commissioni speciali, per rendere più adeguato l'iter legislativo (testo in Aquarone, 352 s.). In questo senso si consideri anche il mantenimento nel regolamento del 1925 di alcune commissioni permanenti "per tutta la Sessione" per talune materie, evidentemente considerate di particolare delicatezza (esame di bilanci e rendiconti, di petizioni, dei decreti registrati con riserva dalla corte dei conti, dei trattati di commercio) (art. 13). Nella medesima linea si muove anche l'introduzione, nel 1927, dell'art. 54-bis del regolamento, che attribuisce ad una commissione permanente l'esame dei decreti-legge, salva comunque l'attivazione della ordinaria procedura degli uffici a richiesta del governo o di dodici deputati. Bisognerà attendere, infine, l'istituzione

della camera dei fasci e delle corporazioni per assistere, come si vedrà tra breve, ad una relevantissima valorizzazione delle commissioni permanenti, in grado, come è noto, di procedere anche all'approvazione definitiva del testo legislativo.

Un aspetto meno evidenziato (cfr., comunque, Scotti, 112 s.) ma non secondario della riforma regolamentare in esame è costituito dal venir meno del potere di auto-convocazione della camera (ad iniziativa della maggioranza dell'assemblea o delle commissioni, per la precisione almeno cinque). Non sfugge al relatore di minoranza, on. Del Bello, in occasione del dibattito sull'approvazione della mozione Grandi, come questa scelta si ponga in controtendenza rispetto alle risultanze del diritto parlamentare comparato e, fondamentalmente, con il principio di democrazia rappresentativa (prima ancora che di tutela della minoranza o della maggioranza) (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 29 maggio 1924*, 38).

4.1.3 *Le modifiche regolamentari del giugno 1925.* L'esame delle modifiche regolamentari approvate nel giugno del 1925 (e recepite nel testo unico del 31 ottobre dello stesso anno) dimostrano che, dal punto di vista della trasformazione del diritto parlamentare, ci si trova ancora in una fase di transizione (e ciò nonostante il discorso mussoliniano del 3 gennaio si sia già da tempo tenuto, a dimostrazione dell'insufficienza della ricostruzione secondo cui il discorso in questione rappresenterebbe il momento di rottura del regime fascista con la precedente esperienza statutaria, come

giustamente evidenziato da Paladin, 889. Per l'affermazione dell'importanza principalmente sul piano politico della data del 3 gennaio, cfr. oltre a Paladin, *loc. cit.*, De Felice, 1969, 163. Per un esame dettagliato delle modifiche regolamentari del 1925, cfr. Scotti 128 ss.).

La dimostrazione del mantenimento in questa fase di legami con la tradizione parlamentare classica è significativamente rappresentata, a mio parere, dalla circostanza per cui la (pure debordante) maggioranza ed il governo sono costretti a cedere su alcuni punti, rispetto alla proposta di modifica regolamentare dell'on. Grandi, e tale cedimento avviene nel senso del mantenimento di talune soluzioni tradizionali di stampo garantista.

È il caso della formulazione dell'art. 8 del regolamento: si mantiene l'estrazione a sorte degli uffici rigettando la proposta di assegnarlo alla presidenza, nonostante l'insopportabile reazione di Mussolini (*Atti parlamentari – Camera dei Deputati, legislatura XXVII, 1ª sessione – tornata del 2 giugno 1925*, 4123).

È, ancora, il caso del rinvio della riforma della disciplina del sindacato ispettivo, in attesa di una "sistemazione organica" dello stesso che conduce, quindi, al mantenimento dello strumentario ispettivo nei confronti del governo di epoca pre-fascista e ciò nonostante il relatore della proposta di riforma riconosca che «nella legislatura precedente le interrogazioni e le interpellanze erano addirittura un guaio» (*Atti parl.* 4136).

Ancor più significativo del mantenimento di alcuni istituti di chiara derivazione garantista e liberale appare la conservazione del voto limitato per la composizione dell'ufficio di presidenza (art. 5) e delle già ricordate commissioni previste dall'art. 13.

Ma non vi è dubbio che la riforma in esame mira complessivamente a realizzare ed in effetti mette a segno significativi risultati a favore del rafforzamento della maggioranza e del governo. Si pensi, a questo proposito, alla previsione della facoltà, per il governo di presentazione di disegni di legge nell'intervallo tra una riunione e l'altra della camera, con la possibilità per la presidenza di una convocazione straordinaria degli uffici per il loro esame (art. 51) ovvero al rinvio delle deliberazioni finali (a scrutinio segreto) sui disegni di legge fino a quattro giorni, su richiesta governativa, al fine di evitare possibili colpi di mano in aula (art. 96).

Soprattutto si segnalano le finalità antiostuzionistiche di talune innovazioni regolamentari che si inseriscono in un tessuto parlamentare non poco logorato dal ricorso a tali pratiche dilatorie (per la menzione di precedenti che, al di là dell'episodio contingente, avevano contribuito ad accrescere nel Paese la sfiducia nel procedimento decisionale parlamentare cfr. le dichiarazioni del relatore Tumedei: *Atti parl.*, 4131).

In particolare, l'art. 74 pone una disciplina restrittiva degli ordini del giorno, consentendone a ciascun deputato la sottoscrizione di uno soltanto durante la discussione generale dei disegni di legge, vietando lo svolgimento di quelli presentati dopo la chiusura della discussione, ma ammettendone la votazione se sottoscritti da almeno 15 deputati.

In un crescendo di efficacia anti-ostuzionistica (ma non solo, incidendosi in questo caso in modo diretto sulla forma di governo), va ricordata l'elevazione del quorum per la richiesta del numero legale (da dieci a trenta deputati) e la limitazione dei casi in cui ciò poteva avvenire (art. 36) ma

va menzionata, soprattutto, la relevantissima previsione dell'art. 78, terzo comma, che richiede il consenso del governo per porre in votazione emendamenti di spesa, a meno che (e qui torna un'attenuazione in senso opposto all'ispirazione generale della proposta Grandi) tale emendamento non sia presentato dalla commissione. Nel dibattito relativo alla approvazione di tale innovazione regolamentare, il relatore Tumedei ha facile gioco (come lo avrebbe avuto, di lì a poco il guardasigilli Rocco nel dibattito parlamentare sulla legge n. 2263 del 1925) nel richiamare l'esperienza inglese, nel quale non solo la facoltà di emendamento, ma la stessa iniziativa parlamentare è preclusa in materia finanziaria (*Atti parl.* 4135).

Ma, senza dubbio, la disposizione più rilevante a fini anti-ostuzionistici è l'introduzione di un meccanismo di "ghigliottina" (Tumedei lo chiama "freno automatico": *Atti parl.*, 4132) della discussione ad opera dell'art. 77, il quale prevede, in caso di discussione sugli articoli di un disegno di legge protratta "con evidente artificio" per oltre cinque sedute (il termine proposto dalla Commissione era di dieci sedute. Le rimostranze del guardasigilli Rocco – cfr. *Atti parl.*: 4133 s. – portano alla riduzione a cinque; termine sicuramente draconiano ed eccessivo secondo una "normale" sensibilità democratica) la facoltà per il governo o trenta deputati di chiedere una procedura abbreviata che, se approvata a votazione segreta dall'assemblea, impone la votazione finale sul provvedimento "nello stato in cui trovasi" entro una data certa, comunque non inferiore a dieci sedute (su tale istituto, si sofferma anche l'attenzione di Mortati, 1931, 170, che sottolinea come arbitro della sua applicazione resti la camera e non il governo).

Queste le modificazioni più rilevanti intervenute nel 1925. A conclusione di questa rapida rassegna non si può sottacere l'imbarazzante sensazione che molte delle questioni affrontate dalla riforma regolamentare sono ancora oggi non completamente risolte, continuando a rappresentare vere e proprie spine nel fianco del parlamentarismo contemporaneo: si pensi, tra le altre, al problema dell'ostruzionismo ed alla limitazione della potestà di emendamento in materia di spesa. A dimostrazione, poi, che, dal punto di vista del diritto parlamentare, il periodo appena considerato deve essere considerato di transizione, non ancora avulso dai principi tradizionali di funzionamento delle assemblee legislative "classiche", sta la considerazione che taluni dei rimedi alle distorsioni del procedimento decisionale parlamentare introdotti con la riforma del 1925 – e specialmente la "ghigliottina" anti ostruzionismo – opportunamente mitigati in modo da renderli pienamente compatibili con i principi del parlamentarismo liberaldemocratico, non solo persistono nel diritto parlamentare italiano contemporaneo ma mantengono una loro centralità nel dibattito sulla razionalizzazione del procedimento legislativo (sul condizionamento che lo stravolgimento degli istituti parlamentari da parte del fascismo ha prodotto sull'esperienza successiva, favorendo, ad esempio, l'identificazione dell' "antifascismo costituzionale" con la "centralità parlamentare", e rendendo molto più difficoltosa, quindi, l'adozione di discipline organizzative e funzionali in linea con le esperienze costituzionali liberaldemocratiche più mature, cfr. Sicardi, 272 e nota 64).

##### 5. *La fase di trasformazione dell'ordinamento costituzionale*

Se si può dire che la modifica della legge elettorale del 1923 segni già una discontinuità della *forma di stato* italiana, sancendo che "la minoranza più forte ha diritto di dare il Governo a tutto il Paese", per usare le già ricordate parole di Amendola, le conseguenze di tale trapasso, per ciò che concerne la *forma di governo* (con una ricaduta ulteriore innegabile sulla forma di stato), si hanno con l'approvazione delle leggi 24 dicembre 1925, n. 2263 e 31 gennaio 1926, n. 100, che plasmano in modo totalmente nuovo la posizione ed i poteri dell'esecutivo nell'ordinamento italiano. Si apre così un breve periodo di consolidamento di un regime politico e costituzionale ormai in rotta con il parlamentarismo che trova il suo passaggio intermedio nella espulsione dalla camera delle componenti di opposizione, grazie alla mozione Turati del 9 novembre 1926, ed il suggello finale nella legge elettorale del 1928, la quale segna il passaggio ad un modello plebiscitario di designazione della camera e costringe ad interrogarsi sulla permanenza o meno del carattere rappresentativo in seno al parlamento italiano.

Tutto ciò mentre l'approvazione delle disposizioni che consentivano ai prefetti lo scioglimento di tutte quelle associazioni che svolgessero attività contraria all'ordinamento nazionale (e cioè i partiti politici diversi da quello fascista) e la soppressione dei quotidiani e periodici di opposizione (r.d. 6 novembre 1926, emanato utilizzato la delega al Governo per l'integrazione del testo unico di pubblica sicurezza approvata con legge 31 dicembre 1925 nonché la legge 31 dicembre 1925, n. 2307 sulla stampa periodica) eliminavano i presupposti



La proclamazione dell'Impero il 16 maggio 1936 in Senato.

stessi del parlamentarismo. È appena il caso di ricordare come la legge 25 novembre 1926 n. 2008 «Provvedimenti per la difesa dello stato», approvata in un giorno alla camera ed in otto al senato, attraverso la reintroduzione della pena di morte e l'istituzione del tribunale speciale per la sicurezza dello stato, poneva il coronamento sanzionatorio della svolta autoritaria (è interessante osservare, comunque, come le preoccupazioni di Mussolini in ordine alla reazione di taluni deputati maggiormente legati alla tradizione garantista e soprattutto dei senatori indussero a non inserire una clausola di retroattività della disposizione sulla pena di morte a fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge: cfr. De Felice, 1968, 212, nota 2).

5.1 *Le leggi del dicembre del 1925 e del gennaio 1926.* La coppia di leggi approvate a cavallo tra la fine del 1925 e l'inizio del 1926 costituisce la più travolgente delle rivincite per il potere esecutivo, inteso quale potere "negletto" della esperienza statutaria pre-fascista.

Esula dalla nostra trattazione soffermarsi sulle questioni pur relevantissime attinenti alla trasformazione del sistema delle fonti del diritto italiano in generale, ad opera della riforma, dovendoci limitare a quegli aspetti che investono il parlamento, il suo funzionamento ed, oltre ciò, la sua funzionalità.

La disposizione centrale a questo proposito è ovviamente l'art. 6 della legge n. 2263 del 1925, che stabilisce il principio secondo cui «nessun oggetto può essere messo all'ordine del giorno di una delle due Camere, senza l'adesione del Capo del Governo».

Non vi sono molte parole da spendere per dimostrare come non si tratti soltanto di una disposizione incidente sulla forma di governo, ovvero di una più o meno diretta conseguenza della nuova e rafforzata posizione dell'organo di vertice del potere esecutivo (sull'ardito accostamento della posizione del capo del governo, primo ministro, segretario di stato al primo ministro dell'esperienza britannica, cfr. Rocco nel dibattito al senato, tornata del 19 dicembre 1925, ora in Rocco, 295 s., anche se in quella stessa occasione il guardasigilli, provocato sul punto dall'intervento del sen. Gaetano Mosca [in Mosca 359 ss.], conclude per l'irriducibilità della disciplina in approvazione a modelli già noti come quello parlamentare o costituzionale puro [298 s.]).

La subordinazione della possibilità per una camera del parlamento di prendere in considerazione un argomento senza l'assenso governativo costituisce un *vulnus* mortale all'autonomia della camera stessa, in evidente contraddizione e superamento non solo dell'art. 61 dello statuto.

Nonostante il coraggioso tentativo di Costantino Mortati di fornire una ricostru-

zione «armonizzata con il complesso dei principi dominanti nel nostro diritto pubblico» (Mortati, 1931, 164), e, quindi, in chiave restrittiva, intendendo il potere in questione non esercitabile per determinate materie più propriamente parlamentari, non estensibile agli emendamenti e, soprattutto, non rientrante tra gli *interna corporis* (e, quindi, sindacabile dagli organi giurisdizionali), la pari ordinazione costituzionale del parlamento rispetto al potere esecutivo sembra ormai compromessa. Come si è puntualmente osservato (Rebuffa, 499), grazie alla costruzione giuridica di Rocco, il fascismo realizza nel 1925 uno dei propri obiettivi fondamentali, ovvero la "deparlamentarizzazione della vita politica" italiana, che sposta verso l'esecutivo ed il partito la realizzazione dei fini dello stato (anche se la relazione tra governo e partito resterà sempre dialettica e problematica nell'esperienza concreta, avendo il regime in Mussolini il punto di snodo centrale, in grado di privilegiare, secondo le esigenze del momento, ora l'uno ora l'altro).

Viene così colta e piegata a precisi fini di stabilizzazione del regime una tendenza generale di crisi del parlamentarismo dell'epoca, che nella ricostruzione di Rocco viene "sistematizzato" ad organo potremmo dire ausiliario del Governo, il quale rappresenta, invece, il vero potere continuativo dello stato, in grado, quindi, di estendere con piena naturalezza il proprio intervento dall'amministrazione alla normazione, sia secondaria che primaria, come appunto avverrà con la legge n. 100 del 1926. In questo quadro, lo stesso principio di divisione dei poteri – che pure non viene da Rocco ripudiato – viene trasfigurato da principio di garanzia a principio «di sviluppo dello

Stato», funzionalmente inteso ed accettato in quanto mirante alla «specificazione di organi e funzioni, in sostanza di divisione del lavoro ma...anche, per ciò stesso, principio di coordinazione, perché superiore ancora al principio della specificazione è quello dell'unità e della organicità dello Stato» (*Atti parlamentari, camera dei deputati, 2ª tornata del 20 giugno 1925*, ora in Rocco, 224. Nella dottrina costituzionalistica dell'epoca cfr. Chimienti, 1933, 304).

Nell'intervento legislativo in materia tradizionalmente coperta dall'autonomia regolamentare e nel concreto contenuto di tale intervento si può vedere anche qualcosa di specificamente attinente la concreta condizione del diritto parlamentare italiano, oltre che del parlamentarismo nel suo complesso. Si tratta della precisa volontà di porre, una volta per tutte, fine a quella funzione evolutiva che i regolamenti parlamentari, nella loro sfera di autonoma determinazione e nella capacità di recepire, filtrandole, le suggestioni della prassi e delle convenzioni (Caretto, 588), avevano avuto all'interno della forma di governo delineata dallo statuto, conducendola attraverso non facili prove ad esiti maturi. La "normalizzazione" dei regolamenti parlamentari – tanto più emblematica proprio perché realizzata mediante un intervento legislativo – esclude, da questo momento in poi, che si possa parlare «di una qualche funzione del diritto parlamentare diversa da quella strettamente letterale di strumento di regolazione dei lavori interni delle assemblee, in gran parte peraltro subordinatamente alle disposizioni di una fonte normativa diversa, ossia la legge» (Caretto, *loc. ult. cit.*).

Ancora una volta, solo all'apparenza paradossalmente, ma in realtà a dimostrar-

zione del labile radicamento costituzionale dell'autonomia delle assemblee legislative, la tradizionale separatezza dell'ordinamento interno delle camere dall'ordinamento generale, che pure avrebbe dovuto rendere inconcepibile un intervento legislativo in materia prettamente regolamentare (aspetto sottolineato da Mazzoni Honorati, 19), si ritorce contro le camere stesse, come se l'art. 6 della legge n. 2263 incidesse su di uno spazio giuridico vuoto e liberamente disponibile.

Il condizionamento della vita parlamentare perseguito dalla legge in esame, è completato da due ulteriori previsioni, sempre contenute nell'art. 6.

In primo luogo, va evidenziata la possibilità per il capo del governo di ottenere una nuova deliberazione di una proposta di legge precedentemente non approvata, una volta che siano trascorsi tre mesi, senza discussione ed a scrutinio segreto, se la proposta non viene modificata, ovvero con discussione e votazione limitata ai soli emendamenti proposti dal governo, in deroga, o meglio, in parziale abrogazione dell'art. 56 statuto e con conseguente rilevante differenza di trattamento giuridico tra proposte di legge provenienti o, comunque, sostenute dal governo e le altre (per una lettura "minimalista" della disposizione, cfr. comunque Mortati, 1931, 166 ss.).

In secondo luogo, la previsione per cui, in caso di rigetto di una proposta di legge, il capo del governo possa comunque chiedere comunque la trasmissione alla seconda camera per l'esame e la votazione, abrogandosi e sostituendosi così parzialmente l'art. 55 dello statuto, crea un regime giuridico differenziato tra proposte di legge, nel loro iter parlamentare, esclusivamente in ragione di determinazioni governative e

con facoltà per il solo governo di attivare tale procedura (anche su questo punto, in termini tendenti a sminuire il peso dell'innovazione, Mortati, 1931, 167 s.).

Per ciò che concerne l'approvazione della legge n. 100 del 1926, ci si può limitare a ricordare come in sede di discussione parlamentare il guardasigilli Rocco abbia avuto facile gioco nell'attribuire all'inefficienza del parlamento pre-fascista l'abnorme proliferazione dei decreti-legge che aveva trasformato le due assemblee legislative in "camere di registrazione" dei decreti governativi (*Senato del Regno, tornata del 14 dicembre 1925*, ora in Rocco, 249). Anzi, in quell'occasione il guardasigilli sottolinea il carattere razionalizzatore e di incremento delle garanzie della nuova disciplina in tema di potestà normativa del potere esecutivo, specie per quanto concerne l'assoggettamento a sindacato giurisdizionale della potestà regolamentare (ampiamente) concessa al governo (in termini analoghi Saltelli, 173 s. Sull' «inosservanza dello spirito e della lettera della legge» n. 100, nell'esperienza successiva del regime, cfr. comunque Aquarone, 80 s. ed Ungari, 118 s. che richiama l'ulteriore intervento legislativo di delegificazione resosi necessario con la legge 4 settembre 1940, n. 1547).

In realtà, si tratta di una disciplina che, da un lato, prevedendo, come è noto, due anni di tempo per la conversione dei decreti-legge e la perdita di efficacia *ex nunc* in caso di denegata conversione, costruisce tali atti come leggi temporanee o provvisorie (Paladin, 890) e fa del governo un centro di produzione di normazione primaria parallelo al parlamento. Dall'altro lato, grazie alla introduzione di una riserva di regolamento (ma che si tratti di una vera riserva è nella dottrina dell'epo-

ca contestato: cfr. Saltelli, 162 s.), con capacità delegificante in materia di organizzazione dei pubblici uffici, esautora ulteriormente le camere e marginalizza la posizione di queste nel sistema degli organi costituzionali, precludendo ad esse l'intervento sull'apparato amministrativo che si vuole in esclusività di rapporti con il governo (tranne che, per le forze armate, l'ingombrante e difficilmente eliminabile presenza della corona).

5.2 *La decadenza dei deputati aventiniani.* La consapevolezza che il parlamento della XXVII legislatura statutaria ha ormai bruciato i ponti con la liberal-democrazia giunge dalla dichiarazione di decadenza dei deputati delle opposizioni conseguente all'approvazione della mozione presentata dall'on. Augusto Turati il 9 novembre 1926, con 332 voti favorevoli e 10 contrari.

Come si è già anticipato, il provvedimento fa seguito ad episodi di vera e propria violenza fisica da parte dei deputati fascisti nei confronti di taluni parlamentari aventiniani che nel gennaio di quell'anno avevano tentato il rientro in aula. Ed è appena il caso di sottolineare il non breve (gennaio – novembre 1926, anche se la camera aveva aggiornato i propri lavori dal 5 giugno) lasso di tempo in cui l'estromissione dei deputati di opposizione dai lavori della camera resta priva di base legale e si basa sulla mera violenza fisica.

È unanimemente evidenziato, peraltro, come l'approvazione della mozione Turati abbia costituito un provvedimento di rottura della legalità regolamentare e statutaria, che non prevedeva in alcun modo l'espulsione come possibile sanzione disciplina-

re (Ghisalberti, 360, Scotti, 150, Sicardi 274 e nota 69) e che essa trovasse fondamento su di un piano essenzialmente politico, come esito terminale della lotta del fascismo alle istituzioni parlamentari (cfr. *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVII legislatura, I sessione, tornata del 9 novembre 1926*, 6393 s. Per un tentativo di giustificazione sul piano giuridico, cfr. Chimienti, 1933, 325).

Ne costituisce una riprova la semplice considerazione per cui anche nei regolamenti della camera successivi (1929-30) non è prevista la sanzione dell'espulsione (cfr. art. 32). Al più, l'art. 29 del regolamento, come modificato nel 1930, introduce per gli iscritti al P.N.F. una interdizione a partecipare ai lavori parlamentari, in presenza di una sanzione disciplinare del partito, per tutta la durata temporale di questa (su tale disposizione, cfr. comunque *infra*).

5.3 *La nuova legge elettorale del 1928.* La riforma elettorale del 1928 segna il suggello finale di questa seconda fase di costruzione dell'edificio costituzionale del regime. Si consuma con essa l'abbandono di ogni parvenza di elezione, intesa come scelta da parte del corpo elettorale tra una pluralità di liste concorrenti, a favore di un vero e proprio plebiscito (Scotti, 157). Nonostante i tentativi, a mio parere disperati, di Mortati di mantenere nel corpo elettorale la titolarità della funzione elettiva ed attribuire alla designazione dei candidati da parte del gran consiglio del fascismo il carattere di proposta «identica a quella delle designazioni fatte, negli altri sistemi, dai partiti» (Mortati, 1931, 158), coglie decisamente meglio nel segno la qualificazione dell'intervento del corpo elettorale in ter-

mini di "ratifica" della precedente "designazione" operata dal gran consiglio (sulla base delle mere proposte non vincolanti delle organizzazioni di categoria) e la ricostruzione del voto del singolo elettore non già come esercizio di un diritto politico ma come adempimento di una funzione pubblica (Costamagna, 269 s., ma in questi termini già la relazione governativa al disegno di legge).

Solo nel caso (ovviamente mai verificatosi) che la lista di 400 designati non venisse ratificata dal corpo elettorale, la previsione di una rinnovazione delle elezioni con liste concorrenti permetteva, dal punto di vista tecnico, di attribuire un ruolo decisivo all'elettore e rappresentativo, secondo i canoni del parlamentarismo tradizionale, alla camera.

Ma negare il carattere di organo della rappresentanza politica, alla stregua dei principi del costituzionalismo liberal-democratico e parlamentare, alla camera dei deputati eletta secondo il testo unico approvato con r.d. 2 settembre 1928, n. 1993 non può equivalere *tout court* a negare ad essa qualunque carattere rappresentativo. La lontananza di tale modello dalla nostra sensibilità costituzionale non può impedire la considerazione che un diverso sistema rappresentativo può comunque darsi, attesa la ampiezza estrema che la nozione di rappresentanza politica può assumere.

Sotto questo punto di vista, il sistema elettorale del 1928 introduceva innegabili deroghe a (*rectius*: abrogava) più di una disposizione statutaria in tema: se, alla luce della considerazione appena svolta, poteva continuarsi ad affermare, anche se su nuove e non poco incerte basi, il carattere rappresentativo del governo monarchico che regge-

va lo stato italiano (art. 2), estremamente ardua poteva considerarsi la sopravvivenza dell'art. 39, che si riferiva ad una camera elettiva, composta da deputati scelti in collegi elettorali e non poco problematica la permanenza della qualità di rappresentanza della nazione in generale in capo a deputati così eletti, secondo quanto richiesto dall'art. 41, primo comma (tra gli altri, sul punto, cfr. Trentin, 266 che sottolinea opportunamente il carattere ulteriormente autoritario delle disposizioni del t.u. elettorale in tema di requisiti di eleggibilità – art. 102 e 107 – facilmente utilizzabili per stroncare sul nascere ogni possibile dissenso politico), mentre, a rigore, non sembra direttamente pregiudicata dalla legge di riforma la previsione del secondo comma dell'art. 41, relativa al divieto di mandato imperativo.

Si può porre nell'approvazione della riforma elettorale del 1928 – che a sua volta costituisce il punto finale, come si è visto, della trasformazione dell'ordinamento costituzionale – il punto di inizio del movimento di scivolamento verso una forma totalmente "altra" di rappresentanza politica e organo legislativo, quale sarà la camera dei fasci e delle corporazioni che troverà la sua realizzazione soltanto nel 1939.

Non può sfuggire la lunghezza del periodo impiegato per giungere all'esito di questo percorso. Si tratta, peraltro, di una lentezza che, da un lato, testimonia la prudenza ed il tatticismo di Mussolini nell'abbandono di istituti tradizionali ed "addomesticati", che comunque permettevano di imputare ad un soggetto istituzionale diverso dal duce e dal partito la funzione di rappresentanza politica ed eventuali forme di responsabilità dalla rappresentanza mai completamente dissociabili, almeno in fatto (questa difesa all'interno del fascismo

del ruolo di una camera elettiva, anche senza rappresentanza delle opposizioni è evidenziata da De Felice, 1968, 318. Lo stesso De Felice, 1974, 282, nota 1, richiama la difesa del "parlamento politico" e non corporativo da parte di un "intransigente" del fascismo del calibro di Farinacci). Dall'altro lato, però, il raggiungimento del risultato finale, nonostante un percorso di undici anni, evidenzia la volontà di procedere comunque nella trasformazione complessiva del sistema costituzionale italiano, in senso totalitario (sul carattere di *processo continuo* che caratterizza il passaggio dal "fascismo-autoritario" al "fascismo-totalitario", cfr. Gentile, 1995, 148 ss.).

5.4 *La stabilizzazione del regime nei regolamenti parlamentari.* I regolamenti parlamentari non possono che registrare e stabilizzare tale mutamento.

Ne costituiscono una testimonianza evidente le modifiche apportate negli anni 1929 – 1930 al regolamento della camera, che recepiscono l'assetto autoritario del sistema, pur non portandolo alle estreme conseguenze.

Si tratta, in primo luogo, delle disposizioni che richiamano nel regolamento l'articolo 6 della legge n. 2263 del 1925 sull'assenso del capo del governo all'inserimento di questioni all'ordine del giorno o dell'art. 44 sulla facoltà governativa di ripresentazione all'interno della medesima sessione di disegni di legge respinti. Qui è interessante osservare come entrambe le disposizioni preferiscano operare un rinvio esplicito alla legge n. 2263 del 1925, finendo così per rimarcare l'interferenza legislativa in materia regolamentare, rispetto alla possi-

bile tecnica alternativa – maggiormente rispettosa dell'autonomia regolamentare, almeno all'apparenza – di una riproduzione integrale della norma nel regolamento.

Al di là di ciò, va segnalata la riduzione del numero dei vice-presidenti, dei questori e dei segretari (art. 4), ma soprattutto scomparire la tecnica del voto limitato per la composizione dell'ufficio di presidenza (art. 5: «ciascun deputato scrive sulla propria scheda tanti nomi quanti sono i posti vacanti»). Analoga soluzione viene adottata per le commissioni d'inchiesta, salva comunque la possibilità di delega da parte dell'assemblea al presidente (art. 120) e nonostante l'on. Zingali proponga di bandire ogni residuo di "elettoralismo" dal regolamento e di attribuire la competenza puramente e semplicemente al presidente (*Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, 1ª sessione, tornata del 1º maggio 1929, 21*). Giunte e commissioni vengono invece integralmente rimesse nella loro composizione a decisioni presidenziali (art. 12).

Sintomatica appare anche la previsione secondo cui, in caso di richiamo per l'ordine del giorno o per il regolamento (art. 63) o di richiesta che la discussione generale sulla proposta di legge avvenga per parte o per titolo (art. 64), l'assemblea delibera dopo aver ascoltato due deputati, non specificandosi più, come ancora negli articoli 72 e 73 del regolamento del 1925, che i due oratori devono essere uno a favore ed un contrario alla proposta.

L'aurea regola del diritto parlamentare classico che impone maggioranze qualificate per discutere e deliberare su materie non comprese nell'ordine del giorno della seduta è sì mantenuta, ma derogata per le ipotesi nelle quali la proposta provenga dal

capo del governo: in tal caso l'assemblea è chiamata ad approvare o meno la proposta per alzata e seduta (art. 21).

Sostanzialmente svalutatrice del ruolo del dibattito parlamentare ed ai limiti (ma forse non oltre) di quanto consentito dall'art. 55 dello statuto, appare la previsione dell'art. 84 del regolamento, che consente l'approvazione degli articoli delle proposte di legge mediante la semplice lettura, qualora non siano presentati emendamenti od osservazioni.

Particolarmente rilevante appare la già ricordata disposizione dell'art. 29 sulla rilevanza nell'ordinamento della camera delle sanzioni disciplinari previste dallo statuto del partito nazionale fascista nei confronti degli iscritti. Si tratta, forse, della disposizione maggiormente innovativa dal punto di vista sistematico: creando una rilevanza diretta dell'ordinamento interno del partito fascista nell'ordinamento della camera, essa rappresenta il vero – ancorché molto limitato – punto di apertura verso una configurazione "totalitaria" del parlamento, in regime di compenetrazione con il partito unico (sull'assoluta mancanza di interesse per il confronto con le esperienze di ordinamenti stranieri a regime democratico a proposito di tale innovazione regolamentare, cfr. la dichiarazione dell'on Starace: *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XXVIII legislatura, 1ª sessione, tornata del 12 dicembre 1930*, 3679).

Neanche la "designazione" dei candidati da parte del gran consiglio del fascismo previsto dalla legge elettorale, come si è visto, assumeva, da un punto di vista di principio, tale intensità, in considerazione dell'intervento, ancorché ratificatorio ed a mezzo di plebiscito, del corpo elettorale.

Va peraltro aggiunto che in questo rego-

lamento restano, come piccoli scogli semi-sommersi di un continente ormai inabissato, alcune disposizioni che richiamano istituti dell'età liberale: è il caso dell'art. 18 sulla verifica delle elezioni; il mantenimento del capo XV delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, con la previsione che ancora consente che «dopo le spiegazioni date dal Governo, l'interpellante può dichiarare le ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto (art. 108) e la possibilità per lo stesso, «qualora non sia soddisfatto e intenda promuovere una discussione sulle spiegazioni date dal Governo», di presentare una mozione (ma sull'esito assolutamente deludente di tali strumenti nella XXVIII legislatura, cfr. Scotti, 174).

Certo è che, alla luce degli interventi legislativi e regolamentari appena ricordati, i tempi erano maturi per porsi una domanda di fondo sul senso del mantenimento di un organo di rappresentanza politica quale la camera dei deputati.

In altri termini, una volta imboccata la direzione di una simile palingenesi della conformazione degli istituti di rappresentanza politica, le contraddizioni insite nel mantenimento dello stesso istituto della camera dei deputati, inevitabilmente legata al costituzionalismo del passato – a partire dal nome – dovevano farsi insostenibili, come dimostra la lucida presa di posizione del segretario del partito nazionale fascista Giovanni Giuriati nel promemoria inviato a Mussolini l'8 luglio 1933, nel quale si prende decisamente posizione per la radicale sostituzione di camera – e conseguentemente anche del senato del regno, sul quale Giuriati giustamente insiste molto – con una nuova assemblea legislativa, su base almeno parzialmente corporativa e con funzioni di collaborazione con il governo

nell'attività legislativa (il testo del promemoria Giuriati è riportato nei suoi passaggi salienti in Perfetti, 145 ss.).

Come è noto, la risposta di Mussolini alle stringenti questioni poste dal segretario del partito e che lui stesso aveva già in buona parte anticipato nel "discorso dell'Ascensione" del 26 maggio 1927 alla camera dei deputati rispecchiano fedelmente il tatticismo e l'opportunità del personaggio: già dall'espressione utilizzata nel messaggio di risposta «diagnosi perfetta, conclusioni da meditare» traspare che la proposta Giuriati, troppo coerente e conseguenziale, e quindi rigida rispetto alle concrete esigenze del contingente sempre privilegiate da Mussolini, non avrebbe avuto per lungo tempo alcun seguito.

#### 6. La terza fase: la camera dei fasci e delle corporazioni

La soppressione nel 1939 della camera dei deputati costringe l'interprete a porsi alcuni interrogativi di fondo sulla natura dell'organo che viene a sostituirla e sui suoi rapporti con la nozione di parlamentarismo.

Certo è che, nel momento in cui l'art. 2 della legge 19 gennaio 1939, n. 129 sancisce il principio per cui «il Senato e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni collaborano col Governo per la formazione delle leggi», sembra affermarsi uno iato incolmabile con la nozione liberal-democratica di parlamento e con lo stesso principio di divisione dei poteri (Mortati, 1940, tenta ancora, invece, di tenere ferma la validità del principio). Ci si trova di fronte, infatti, al tentativo – realizzato dopo innumerevoli incertezze e rinvii – di perfezionare la sal-



*Seduta della Camera negli anni '30.*

datura tra la dimensione corporativa e quella statale, consentendo, anzi, alla prima di penetrare nell'organizzazione costituzionale dello stato in termini privi di riscontro nel passato (sull'importanza della istituzione della camera dei fasci e delle corporazioni nel processo di realizzazione dell'edificio totalitario fascista, cfr. Gentile, 1995, 203).

Certamente nel modello "totalitario" della camera dei fasci e delle corporazioni non vi è spazio per il dibattito tra idee differenti né per il riconoscimento della diversità politica, che per la nostra sensibilità costituiscono elementi essenziali della nozione di parlamento (per l'assenza di un reale dibattito e confronto politico nella esperienza della camera dei fasci e delle corporazioni, a differenza di quanto verificatosi sino ai primi anni della XXVIII legislatura, cfr. Aquarone, 195, nota 1).

Da ciò non consegue, peraltro, che alla camera dei fasci e delle corporazioni, ed al sistema istituzionale in cui è inserita, debba negarsi il carattere di organo (e sistema) rappresentativo, attesa l'ineliminabilità della nozione di rappresentanza («non c'è... nessun Stato senza rappresentanza, poiché non c'è nessun Stato senza forma di

Stato e alla forma spetta essenzialmente la rappresentazione dell'unità politica»: C. Schmitt, 273). Da questo assunto trae le mosse l'intenso dibattito dottrinale sul diverso, anche se perdurante, carattere rappresentativo dello stato italiano, che in questa sede non può essere approfondito (cfr., comunque, soprattutto, Esposito, 1932. I termini del dibattito anche con riferimento all'esperienza pre-fascista in Sicardi nonché in Perfetti, con particolare riferimento al percorso che porta alla riforma del 1939. Sul carattere rappresentativo della camera dei fasci e delle corporazioni, cfr. Panunzio, Biggini, 546 ss.).

Quello che più conta, ai nostri fini, è, comunque, che la camera dei fasci e delle corporazioni, pur irriducibile al parlamentarismo liberal-democratico, è organo che, per il tipo del lavoro svolto, presenta una serie di punti di contatto con un parlamento "tradizionale" ed adotta soluzioni organizzative e funzionali che, almeno in alcuni casi, si ricollegano ai modelli di svolgimento delle funzioni proprie dei parlamenti "classici". Di qui, una certa sensazione di straniamento dell'interprete contemporaneo (specie del costituzionalista) che si trova ad analizzare un oggetto che non riconosce come parlamento, ma nella cui struttura interna scorge e riconosce soluzioni ed istituti del diritto parlamentare.

La previsione di commissioni legislative permanenti e speciali (art. 12 della legge n. 139) ne costituisce una riprova. Anzi, in questo caso si giunge al paradosso che la soluzione delle commissioni permanenti deliberanti condiziona l'esperienza successiva, sopravvivendo, con gli opportuni temperamenti, nell'art. 72 della costituzione del 1948 (sui punti di contatto tra la disciplina delle assemblee legislative nel ven-

tennio fascista e le camere repubblicane richiama l'attenzione Ungari, 114 s.).

Nella legge istitutiva e nel regolamento residuano, peraltro, altre norme che si potrebbero definire vetero-parlamentari, ovvero legate alla nozione tradizionale del parlamento e della sua posizione nel sistema dei poteri dello stato: cfr. l'art. 7 della legge che conferma a favore dei consiglieri nazionali le prerogative già previste dallo statuto albertino per i deputati; l'art. 10 della legge sull'adozione del metodo della "legislatura", per la divisione dei lavori; l'art. 2 del regolamento sul giuramento dei consiglieri, a norma dell'art. 49 dello statuto; l'art. 21 del regolamento sul divieto per la forza pubblica di entrare nella sede della camera dei fasci e delle corporazioni senza ordine del presidente; l'art. 47 sulla possibilità di porre in votazione ordini del giorno non accettati dal ministro, qualora "appoggiati" da cinquanta consiglieri nazionali (ed analoga soluzione è stabilita dall'art. 50 per emendamenti e articoli aggiuntivi); l'art. 48 del regolamento sulle modalità di voto articolo per articolo, nonché il capo X del regolamento sulla funzione ispettiva.

Ma, nuovamente, la consapevolezza che la camera dei fasci non è più un parlamento torna esaminando le modalità di ripartizione dei lavori tra assemblea e commissioni permanenti stabilite dagli articoli 15 e 16 della legge, ove il fulcro dell'attività legislativa è costituito dalle sedi decentrate. La consapevolezza si rafforza, infine, se si considerano l'art. 17, che rende ogni attribuzione degli articoli precedenti derogabile dal duce del fascismo, capo del governo per ragioni di urgenza, e l'articolo 18, secondo comma, della legge che consente l'intervento a mezzo di decreti reali qualora le commissioni non

abbiano deliberato nel tempo stabilito (un mese, salva proroga del duce del fascismo, capo del governo, ex art. 16) (sul conseguente rilevante ampliamento della potestà normativa del governo in tale ipotesi, cfr. Biggini, 556 che pure poche pagine prima sottolinea come la riforma «avesse evitato di sottrarre una serie di norme giuridiche alla competenza degli organi legislativi, per attribuirle ad altri organi, specie al Governo», preferendo rendere più agile la produzione legislativa medesima: cfr. 554).

Gli stessi testi legislativi approvati dalle commissioni sono peraltro trasmessi al duce del fascismo, capo del governo che "dispone" (e quindi decide) la trasmissione (o meno) al sovrano per la sanzione e promulgazione (art. 16 della legge). A tale previsioni fanno da coronamento l'art. 10 – ed, in sede regolamentare, l'art. 15 – che rimette alla decisione del duce del fascismo, capo del governo il potere di convocazione e di disposizione dell'ordine del giorno dell'assemblea plenaria e l'art. 61 del regolamento che sottopone al potere di autorizzazione sempre del duce del fascismo, capo del governo lo stesso potere di iniziativa legislativa dei consiglieri nazionali.

La pervasività dell'intervento del capo del governo nell'organizzazione e nel funzionamento della camera è, come è evidente, totale. L'incidenza, attraverso molteplici varianti procedurali, delle decisioni governative sull'*iter legis*, nonché la richiamata surrogabilità della decisione parlamentare con la decisione governativa – ancorché sottoposta alla conversione in legge nei termini procedurali dell'art. 3, secondo comma, della legge n. 100 del 1926 – è tale da svuotare l'organo camerale di un peso costituzionale sostanziale (e ciò nonostante, ancora una volta, i disperati sforzi

in senso contrario di Mortati, 1940, 320 ss., volti a dimostrare che i poteri di condizionamento dell'attività legislativa appena ricordati non comportano condivisione della potestà legislativa tra camera e capo del governo e non sopprimono l'autonomia costituzionale della camera stessa. Per il mantenimento in capo alla camera dei fasci e delle corporazioni del carattere di *organo costituzionale*, cfr. anche Crosa, 46. Si tratta, peraltro, di un riconoscimento non particolarmente significativo, se esso è presente anche nella ricostruzione di Biggini, 546, particolarmente svalutativa del ruolo delle due camere del parlamento italiano).

L'art. 19 della legge apre, infine, ulteriori prospettive evolutive del sistema delle fonti in materia economica (norme corporative ed accordi economici collettivi che pongano contributi a carico degli appartenenti alle categorie cui si riferiscono), escludendo nel procedimento in esso descritto ogni intervento del senato e della corona (cfr. Biggini, 557).

A questo punto, costituiscono quasi notazioni di colore le previsioni regolamentari dell'art. 56 sulla soppressione di ogni scrutinio segreto nelle votazioni e dell'articolo 60 sulla possibilità di approvazione per acclamazione di disegni di legge proposti dalla presidenza.

Emblematica, infine, dell'annichilimento costituzionale dell'organo, appare la circostanza della nomina a suo presidente del ministro guardasigilli Dino Grandi, stigmatizzata, sul piano costituzionale, dallo stesso Mortati (Mortati, 1940, 325, nota 50), contrastando la contraria opinione di un pur insigne costituzionalista come Luigi Rossi (Rossi, 1940).

L'esame della produzione legislativa della camera dei fasci e delle corporazioni, nella

sua pur effimera esistenza nel corso della XXX legislatura (1939-1943), costituisce un'ulteriore riprova che ci troviamo di fronte ad un (micidiale) congegno di produzione normativa. Nel corso degli anni della XXX legislatura statutaria e tenendo conto dell'incidenza degli eventi bellici, risultano approvati ben 2446 disegni di legge, di cui soltanto il venti per cento subisce emendamenti.

Il rapporto tra disegni di legge approvati in assemblea plenaria ed in commissione è non meno indicativo: cinquantuno a 2395. Ciò che appare maggiormente impressionante – ed incompatibile con una nozione di parlamento come sede di esame e discussione dei provvedimenti legislativi, oltre che di loro approvazione – sono i tempi di questo lavoro legislativo, minuto ma quanto mai alacre: il trentuno per cento dei disegni di legge è approvato entro cinque giorni dalla presentazione, il cinquantuno per cento tra sei e dieci giorni (per questi preziosi dati, cfr. Di Bartolomei, citato in Perfetti).

È evidente la mutazione genetica della funzione parlamentare e della stessa qualità di membro del parlamento. Giustamente e non senza efficacia, a questo proposito, in occasione dell'ultima seduta della camera dei deputati, prima della sua trasformazione, si evocava per il futuro l'immagine dell' "operaio legislativo" come quella del protagonista del nuovo lavoro legislativo: una figura quasi tecnica e specialistica, destinata ad operare sulla quantità delle norme e sulla loro fattura tecnica, restando ad esso preclusa qualsiasi operazione di approfondimento critico o di sintesi politica.

### 7. *Il fascismo ed il senato*

L'analisi fin qui condotta ha avuto a termine essenziale di riferimento i rapporti tra il fascismo e la camera dei deputati, poiché è con riferimento soprattutto a questa che l'azione di accerchiamento (dall'interno e dall'esterno) del parlamentarismo si manifesta in modo netto, evidente e rapido. Del resto era nella camera che si annidavano i veri ed irriducibili avversari politici del fascismo, dai popolari ai comunisti.

A confronto della lotta per l'addomesticamento della camera, i rapporti tra fascismo e senato appaiono improntati ad una notevole ambiguità e proiettati in un arco temporale molto ampio, ma non per questo la linea di tendenza che emerge è diversa da quella di un sempre maggiore ridimensionamento dell'autonomia politica e costituzionale dell'organo.

Come al solito, al centro del campo si staglia la figura di Mussolini, che scandirà i tempi della progressiva (ma che non riuscirà ad essere completa) "fascistizzazione" del senato e l'uso di essa nei confronti di altri soggetti protagonisti della scena politica ed istituzionale: la corona, l'altra camera del parlamento, il partito nazionale fascista.

In questo lungo periodo è dato assistere ad un andamento quasi ciclico della "fortuna" dell'istituto senatoriale. Si parte, infatti, dalle affermazioni del fascismo "rivoluzionario" delle origini, evidentemente eversive nei confronti della camera alta (cfr. il programma dei fasci italiani di combattimento, riportato in De Felice, 1965, 742), per arrivare alle blandizie di Mussolini ai senatori (ed indirettamente al re) in occasione del discorso per la concessione della fiducia nel novembre del 1922,

anche per riequilibrare in senso moderato l'esposizione politica determinata dalle durissime parole pronunciate alla camera (sul punto, cfr. De Felice, 1966, 484 ss.).

L'approvazione nell'ottobre del 1925 da parte del gran consiglio della relazione Gini sulla riforma del senato in senso parzialmente elettivo e corporativo, disattendendo la posizione maggioritaria emersa in seno alla commissione dei diciotto (cfr. Aquarone, 377), segna il riemergere della tensione tra il fascismo (più precisamente il partito) ed il senato, ma in occasione della discussione parlamentare sulla legge n. 100 del 1926 il guardasigilli Rocco torna a far leva sulla comunanza di visione politica tra la maggioranza del senato ed il governo (cfr. Rocco, 247).

Si è già detto della proposta di riforma del parlamento di Giuriati che avrebbe investito frontalmente il senato ed anche in questo caso Mussolini annulla, con la sua beffarda risposta al promemoria Giuriati, il rilievo pratico della proposta di riforma (cfr. De Felice, 1974, 279, anche per i contrasti tra fascismo e corona sul punto).

Nello scorcio finale dell'esperienza fascista, infine, sempre più frequenti si fanno nuovamente i segnali di una riforma della camera alta, ormai chiaramente disallineata rispetto ai caratteri del regime. Ne costituisce una riprova evidente la relazione riservata del presidente del senato Suarado a Mussolini del 2 ottobre 1942 (ampiamente riportata da Gentile, 2002, 119 ss.).

È stato opportunamente evidenziato (Gentile, 2002, 4 ss.) come i percorsi di "fascistizzazione" progressiva del senato siano stati essenzialmente tre. Tra essi, senza dubbio il più efficace, dal punto di vista pratico, è stato rappresentato dalle massicce nomine di senatori di fede poli-

tica fascista. Le "inforate" di senatori fascisti assicurano una sempre più salda maggioranza al governo Mussolini nella camera alta. Si tratta, peraltro, di un fenomeno imponente: nel periodo fascista si assiste alla nomina di 596 senatori (mentre erano stati soltanto 398 nell'arco temporale che andava dal 1901 al 1914), con un picco di 138 senatori nel 1928-1929 e di ben 212 nel 1939 (Gentile, 2002, 40 e 106). Non vi è dubbio di ritenere che, se non fosse sopraggiunto il crollo del regime, la "fascistizzazione" del senato si sarebbe presto o tardi completata in modo per così dire fisiologico, con la scomparsa dovuta alla morte degli ultimi senatori di opposizione.

In secondo luogo, la presenza, ancorché sempre più limitata, di senatori non fascisti, imponeva il mantenimento in seno alla camera alta di un soggetto associativo che riunisse i senatori vicini al regime. Tale associazione è l'unione nazionale del senato, poi unione nazionale dei senatori fascisti, che vede crescere i suoi componenti dai quaranta dell'autunno del 1925 ai 430, rispetto ai 29 non iscritti del 1943.

Testimonianza dell'anomala natura dell'unione nazionale, da considerare maggiormente come proiezione diretta del partito nel senato piuttosto che come un gruppo parlamentare nel senso tradizionale del termine, è rappresentata dalla circostanza della nomina dell'organo direttivo (il direttorio) direttamente da parte del capo del governo, a partire dal 1930, e ad opera del segretario del partito dal 1932, ai sensi dell'allegato 5 dello statuto del partito.

La considerazione dell'unione nazionale quale soggetto alle dipendenze del partito non può essere assolutamente sottovalutata: la soluzione è infatti coerente con la prospettiva di un sempre più stretto assog-

gettamento del senato al partito, in una prospettiva di tipo totalitario dei rapporti partito-parlamento (Gentile, 2002).

Le modifiche del regolamento del senato rappresentano la terza via di adeguamento dell'istituzione al regime. Si tratta di modifiche che registrano, non senza qualche ritardo e difficoltà, la trasformazione del ruolo della seconda camera, adeguandosi, nei limiti della specificità di essa, a soluzioni già sperimentate nelle riforme regolamentari della camera e nelle leggi del dicembre 1925 e gennaio 1926.

Talora traspare, anzi, una certa ritrosia ad un cambiamento che sradica il senato dalle sue radici e lo proietta nell'incertezza. Non mancano, addirittura, nel momento in cui si approvano le modificazioni, i richiami alla tradizione dell'istituzione e dei suoi regolamenti (ad es., cfr., tra le approvazioni dell'aula, il tributo dello stesso presidente Federzoni a «quel documento grande di sapienza e di esperienza politica che a suo tempo fu il Regolamento del Senato», in occasione della riforma del 1929, in *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata del 12 dicembre 1929*, 1628) ovvero le sottolineature delle differenze di ruolo e posizione tra camera e senato (cfr. ad es. le dichiarazioni del relatore Felici in occasione della riforma del 1938, in *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXIX legislatura – 1ª sessione 1934-1938, tornata del 21 dicembre 1938*, 4602).

La riforma regolamentare del dicembre 1929 mantiene talune soluzioni legate ad un impianto garantista, in grado di offrire delle *chances* alla pattuglia, via via più esigua, di oppositori al fascismo presente in assemblea (e che nel 1940 si ridurrà a dodici irriducibili su quarantasei non iscritti

all'unione nazionale [Gentile, 2002, 115], a dimostrazione che l'omologazione del senato alla camera era ormai vicina) attraverso il mantenimento del voto limitato per l'elezione dei vice-presidenti, dei questori e dei segretari.

Il voto limitato scompare, invece, per la composizione delle commissioni permanenti di cui all'art. 21 (compresa quella per la verifica dei titoli dei nuovi senatori). La proposta di introduzione del "voto totalitario", in luogo di quello limitato nell'art. 22 è operata con esplicito riferimento da parte del relatore sen. Berio «all'attuale situazione politica» (*Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata dell' 11 dicembre 1929*, 1604).

Particolare attenzione nel dibattito è dedicata al tema della convalida dei senatori di nuova nomina, per la quale si mantiene la soluzione garantista dello scrutinio segreto e si giunge a sopprimere una proposta che consentiva al governo di chiedere entro un anno una nuova deliberazione di convalida della nomina, qualora la prima fosse stata respinta (per il dibattito sul punto, cfr. *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXVIII legislatura – 1ª sessione 1929, tornata del 12 dicembre 1929*, 1633 ss.).

La possibile presenza della minoranza negli organi della presidenza costituiva, però, un'intollerabile sopravvivenza del parlamentarismo classico anche in una camera di nomina regia. Di qui la rapida eliminazione, con la riforma del marzo 1933, del voto limitato e la sua sostituzione con il voto totalitario (sulla proposta De Vecchi, cfr. Gentile, 2002, 65 s.).

Ogni residuo di elettoralismo scompare, poi, in occasione del medesimo intervento riformatore, con l'attribuzione al presidente della nomina dei componenti

della commissione per la verifica dei titoli dei nominati e, soprattutto, operando una palese e clamorosa negazione dell'autonomia (e della dignità) costituzionale del senato, con l'attribuzione alla corona del potere sostanziale, e non solo formale (come l'istituto della designazione consentiva) di nomina del presidente. È evidente che dietro un facile richiamo all'ortodossia statutaria, meramente lusingatorio nei confronti del re, si celava, neanche tanto nascostamente, l'intento di consentire al governo il controllo della nomina.

Il nuovo regolamento del dicembre 1938 registra un'ulteriore e più avanzata tappa nell'adeguamento del regolamento del senato alle soluzioni organizzative e funzionali dell'altro ramo del parlamento, tanto più che in questa occasione si rende necessario operare i necessari adeguamenti alla legge n. 129 del 1939. Di qui l'abbandono definitivo del sistema degli uffici e l'accoglimento ad opera dell'art. 32 delle commissioni, secondo la ripartizione funzionale degli articoli 15 e 16 della legge n. 129.

L'appiattimento sul modello di assemblea "totalitaria" rappresentata dalla camera dei fasci e delle corporazioni è ancora più evidente, anche perché tutto sommato non necessario per ragioni di funzionalità, in una serie di disposizioni che accentuano fortemente i poteri del presidente dell'assemblea, vero "fulcro del funzionamento del senato" (così il sen. Giannini, *Atti parlamentari, Senato del Regno, XXIX legislatura - 1ª sessione 1934-38, seduta del 21 dicembre 1938*, 4606): è il caso del potere di nomina dei questori e dei segretari (mentre i vicepresidenti, così come il presidente sono nominati dal re imperatore), nonché dei presidenti e dei componenti delle commissioni legislative (artt. 1 e 3).

Nella stessa linea è da segnalare il discrezionale potere presidenziale di modifica dell'ordine della discussione degli argomenti iscritti all'ordine del giorno (art. 9).

In alcune ipotesi, infine, vengono tralasciatamente accolte dal regolamento dell'altro ramo del parlamento le soluzioni che maggiormente esplicitano lo scadimento profondo della funzione parlamentare in Italia: si consideri l'art. 20, che stabilisce quale regola di approvazione delle leggi la "semplice lettura", salvi i casi di proposte od emendamenti, ma soprattutto la possibilità di approvazione per acclamazione, su proposta del presidente (art. 21) e l'affissione di discorsi pronunciati in assemblea, sempre su proposta del presidente e per acclamazione.

Tutto ciò rappresenta, si badi, qualcosa di più di un mero "scimmiettamento" della camera fascista: l'adeguamento ai metodi ed anche ai modi della "camera rivoluzionaria" creata dal fascismo (quella dei fasci e delle corporazioni) costituiva, a ben vedere, la premessa, accettata dallo stesso senato, per la propria liquidazione istituzionale. Se, infatti, il "nuovo" modo di intendere il procedimento legislativo poteva trovare una giustificazione con riferimento ad un organo che con il vecchio parlamento poteva vantare al più l'identità di sede e, come si è visto, alcune estrinseche e limitate sopravvivenze di norme regolamentari, lo stravolgimento dei classici principi di organizzazione e funzionamento dell'assemblea parlamentare – *in primis* quello di autonomia verso gli altri poteri dello stato e di salvaguardia della dialettica interna tra le sue componenti – arrecava un *vulnus* mortale all'istituzione senatoriale, che finiva in questo modo per perdere ogni *ratio* giustificativa, rendendo insufficienti e

prive di fondamento sistematico le stesse disposizioni statutarie che la fondavano.

Solo il tracollo del fascismo dovuto alla fibrillazione del gran consiglio (e, quindi, del partito) nei confronti del suo capo ed al risveglio della corona dal suo ventennale letargo istituzionale (due linee di crisi sempre latenti nella storia istituzionale del fascismo, mentre nulla di simile sarebbe potuto venire dal parlamento) risparmierebbe al senato regio la sua trasformazione in una camera pienamente totalitaria.

#### 8. *Conclusioni: contro la concezione parentetica del fascismo in ambito parlamentare*

Talvolta proprio con riferimento al parlamento ed al diritto parlamentare la concezione "parentetica" del fascismo, ormai decisamente declinante nella letteratura storiografica generale (sulle interpretazioni del fascismo e sul limitato ruolo che in essa gioca la concezione parentetica di ispirazione crociana, cfr. De Felice, 1969), sembra mantenere un'inaspettata vitalità.

Contribuiscono a tale risultato sicuramente le scelte delle assemblee parlamentari successive alla caduta del fascismo di ricollegarsi alla tradizione pre-fascista, nel momento dell'adozione dei propri regolamenti (cfr. Bertolini e Lupo, 2008), confinandolo in uno spazio circoscritto ed appunto parentetico il periodo fascista.

Oltre a ciò, la radicale avversione del fascismo per il parlamento e lo snaturamento del parlamentarismo possono indurre soprattutto gli studiosi di diritto parlamentare a distogliere lo sguardo da un'esperienza così radicalmente negativa.

Lo sforzo che è sotteso alle pagine di

questo studio è quello di evidenziare come la vicenda dei regolamenti parlamentari – e più in generale del parlamento – durante il fascismo non vada isolata e "sradicata" rispetto al contesto più generale.

Il fascismo si inserisce ed utilizza, talvolta in modo magistrale, la polemica anti-parlamentare diffusa nella cultura politica e popolare italiana dalla fine dell'ottocento in poi (per la messa in evidenza di alcuni di questi filoni dell'antiparlamentarismo italiano cfr. Cuomo, Mastropaolo, 781).

Ciò che più conta, ai nostri fini, e che in questo lavoro si è più volte sottolineato, è che il fascismo utilizzerà strumentalmente a questo scopo i molteplici punti di debolezza e le insufficienze del funzionamento del parlamento italiano di epoca statutaria, dall'incapacità decisionale che si traduce in una proliferazione di decreti-legge, all'assenza di certezze in ordine ai tempi di discussione e votazione dei provvedimenti, dalla posizione del tutto periferica del governo in parlamento alla separatezza del diritto parlamentare rispetto al diritto costituzionale generale (su tutti questi aspetti, cfr. Lacché e Orsina).

Lascio in conclusione al lettore la riflessione su quanti dei punti deboli del parlamentarismo pre-fascista in queste pagine ricordati siano ancora oggi tali (anche in conseguenza della "rimozione" dell'esperienza fascista, conseguente alla concezione parentetica) ed in che misura – pur nella consapevolezza che la storia non si ripete mai nelle stesse forme – il parlamento italiano di questo scorcio di inizio di XXI secolo non sia immune dal rischio di vedere minate le proprie basi di legittimazione presso la società civile.

# Gianfrancesco

## Bibliografia

- Aquarone Alberto, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, 3ª ed. 2003.
- Bertolini Francesco Saverio, *Il regolamento dell'ultima Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Biggini Carlo Alberto, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni nel nuovo ordinamento costituzionale*, in AA.VV. *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 539 ss.
- Calamandrei Piero, *La funzione parlamentare sotto il Fascismo*, in AA.VV., *Il Centenario del Parlamento. 8 maggio 1848 – 8 maggio 1948*, Roma, 1948, p. 261 ss.
- Chabod Federico, *L'Italia contemporanea (1918 – 1948)*, Torino, 1961, 2ª ed. 2002.
- Chimienti Pietro, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1933
- *Di due regimi politici della forma monarchico-rappresentativa*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 427 ss.
- Costamagna Carlo, *Elementi di diritto pubblico fascista*, Torino, 1934
- Crisafulli Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale - I - Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 2ª ed. riveduta ed accresciuta, Padova, 1970.
- Crosa Emilio, *La riforma costituzionale dell'anno XVII. Lezioni universitarie*, Torino, 1939.
- Cuomo Ettore, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870 – 1900)*, Torino, 1996.
- Curreri Salvatore, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, 1995.
- D'Atena Antonio, *La liberal-democrazia* in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, 2ª ed., Torino, 2006.
- De Felice Renzo, *Mussolini il rivoluzionario. 1883 – 1921*, Torino, 1965, 2ª ed. 1995
- *Mussolini il fascista. La conquista del potere. 1921 – 1925*, Torino, 1966, 1995.
- *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista. 1925 – 1929*, Torino, 1968, 2ª ediz., 1995.
- *Le interpretazioni del fascismo*, Roma-Bari, 1969, 9ª ediz., 2007.
- *Mussolini il duce. Gli anni del consenso. 1929 – 1936*, Torino, 1974, 2ª ed., 1996
- *Mussolini il duce. Lo stato totalitario. 1936 – 1940*, Torino, 1981, 2ª ed., 1996
- Di Bartolomei P., *Alle origini del sistema decentrato di produzione delle leggi in Italia: le commissioni legislative nella Camera dei fasci e delle corporazioni. Premesse, istituzioni, finanziamento* (tesi di laurea in scienze politiche discussa nell'a.a. 1985/1986, presso la facoltà di scienze politiche dell'Università LUISS di Roma), cit. in Perfetti Francesco, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991.
- Esposito Carlo, *La rappresentanza istituzionale*, 1939, ora in Id., *Scritti giuridici scelti. II Teoria generale dello Stato e Diritto costituzionale prerепubblicano*, Napoli, 1999, p. 309 ss.
- Ferrari Zumbini Romano, *Appunti e spunti per una storia del parlamento come amministrazione. Il Senato*, in «Rivista di Storia del Diritto italiano», 1987, p. 87 ss.
- Gentile Emilio, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, 1995.
- *Il totalitarismo alla conquista della camera alta*, in Archivio storico del senato della repubblica (a cura di E. Gentile), *Il totalitarismo alla conquista della camera alta. Inventari e documenti*, Soveria Mannelli, 2002.
- Ghisalberti Carlo, *Storia costituzionale d'Italia, 1848/1948*, Roma-Bari, 1974, 8ª ed., 1991.
- Giuliani Fabrizia, *Il discorso parlamentare*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 855 ss.
- Kelsen Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929 tr. it. *Essenza e valore della democrazia* in H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, ult. ed., 1998.
- Lacchè Luigi, *La lotta per il regolamento: libertà politiche, forma di governo e ostruzionismo parlamentare. Dalle riforme Bonghi al regolamento Villa del 1990*, in «Giornale di storia costituzionale», Macerata, eum, 2008.
- Lombardi Giorgio, *Lo Stato totalitario tra aspirazioni e realtà. Alcune riflessioni*, in A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, 1965, 3ª ed. 2003, p. XI ss.
- Lupo Nicola, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, p. 41 ss.
- *La prima legislatura repubblicana*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Manetti Michela, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1991.
- Mastropaolo Alfio, *Notabili, clientelismo e trasformismo*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 773 ss.
- Mazzoni Honorati Maria Luisa, *Diritto parlamentare*, 2ª ed., Torino, 2005.
- Mortati Costantino, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, rist. inalt., Milano, 2000.
- *Esecutivo e Legislativo nell'attuale fase del Diritto Costituzionale Italiano*, in Riv. dir. pubbl, I, 1940, p. 301 ss.
- Mosca Gaetano, *Discorsi parlamentari*, Bologna, 2003.
- Mussolini Benito, *Fascismo*, in Enc. it., XIV, 1932, pp. 847 – 851.
- Orsina Giovanni, *Il "luogo storico" della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in «Giornale di storia costituzionale», 2008.
- Pacelli Mario, *Le amministrazioni delle Camere tra politica e burocrazia*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 743 ss.

- Paladin L., *Fascismo (dir. cost.)*, in Enc. dir., XVI, Milano, 1967, p. 887 ss.
- Panunzio Sergio, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, 1939.
- Perfetti Francesco, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, 1991.
- Perticone Giacomo, *Il Regime Parlamentare nella storia dello Statuto Albertino*, Roma, 1960.
- Piccirilli Giovanni, *L'emendamento nel procedimento legislativo*, tesi di dottorato, Dottorato di ricerca in Diritto, metodi e tecniche della formazione e valutazione delle leggi, Univ. di Genova, XX ciclo.
- Quaglia Federico, *Alle origini delle riforme costituzionali fasciste: il progetto Bianchi*, in «Giornale di storia costituzionale», 2001, n. 2, p. 107 ss.
- Rebuffa Giorgio, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 485 ss.
- Rocco Alfredo, *Discorsi parlamentari* (con un saggio di Giuliano Vassalli), Bologna, 2005.
- Romano Santi, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, 1906, ripubblicato in Id., *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1950, p. 213.
- Rossi Luigi, *Una incompatibilità inesistente*, in «Riv. dir. pubbl.», 1940, p. 6 ss.
- Saltelli Carlo (con prefazione di Alfredo Rocco), *Potere esecutivo e norme giuridiche. La legge 31 gennaio 1926, n. 100 commentata ed illustrata*, Roma, 1926.
- Schmitt Carl, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, tr. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984.
- Scotti Italo, *Il fascismo e la Camera dei deputati: I – La Costituente fascista (1922 – 1928)*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1984, 101 ss.
- Sicardi Stefano, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in AA.VV. *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 253 ss.
- Traversa Silvio, *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati dalle origini alla caduta del fascismo*, in «Rass. parl.», 1997, p. 23 ss.
- Trentin Silvio, *Dallo statuto albertino al regime fascista* (a cura di A. Pizzorusso), Venezia, 1983.
- Ungari Paolo, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, 1971.
- Vassalli Giuliano, *Passione politica di un uomo di legge*, in Alfredo Rocco, *Discorsi parlamentari e politici*, Roma, 2002, 13 ss.
- Volpe Gioacchino, *Fascismo*, in Enc. it., XIV, 1932, pp. 851-878.





# Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente

PAOLO CARETTI

Questa seconda sessione ci avvicina ai problemi dell'oggi. Abbiamo visto quale sia stata l'evoluzione dei regolamenti parlamentari nel corso delle prime due fasi della storia costituzionale. Le relazioni di questa sessione ci introducono al periodo repubblicano.

Ringraziando dell'invito che mi è stato rivolto a presiedere questa sessione e prima di dare la parola ai relatori, vorrei svolgere qualche breve considerazione introduttiva. In primo luogo, vorrei sottolineare come quello dei regolamenti parlamentari sia un tema che non da molto tempo interessa i costituzionalisti. Anzi, direi che si tratta di un fenomeno relativamente recente. Ci si è occupati di questo tema solo per alcuni profili: da quello della collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti a quello della loro sottoponibilità o meno (e in che limiti) al controllo di costituzionalità da parte della Corte. Ma si è sempre guardato ai regolamenti parlamentari come ad un elemento collaterale, se non di scarso rilievo, del diritto costituzionale. Oggi le

cose sono molto cambiate: l'attenzione dei costituzionalisti nei confronti del diritto parlamentare è assai più intensa e, direi a ragione, assai cresciuta.

Se guardiamo, infatti, alla complessiva evoluzione del diritto parlamentare, così come ce l'hanno descritta i relatori che abbiamo appena ascoltato e come verrà completata da quelli che ora ascolteremo, mi pare che risultino con evidenza tre dati. Il primo riguarda la natura peculiare di questa fonte, che produce regole formali solo dopo il consolidamento di prassi sperimentate e condivise. L'importanza della prassi nell'evoluzione dei regolamenti parlamentari, e come chiave di lettura del significato delle regole formali, ha un peso straordinario. Il modo con cui si arriva ai regolamenti parlamentari, alla grande riforma del 1971, ma anche alle novelle più recenti, non si capirebbe se non si andassero a studiare le prassi che hanno preceduto queste riforme. Si tratta di una tecnica di normazione che in qualche modo richiama l'andamento dell'evo-



*Sala della Costituzione – Palazzo Giustiniani.*

luzione del diritto comunitario: anche in quel contesto è lo sviluppo di prassi condivise che spesso determina la codificazione di regole nuove.

Questo primo dato, si lega direttamente al secondo relativo alla funzione che i regolamenti parlamentari hanno svolto sin dal periodo prefascista e, ancora di più, in epoca repubblicana: e precisamente la funzione volta non solo a definire delle regole di funzionamento interne all'organo parlamentare e a definirne, nel tempo, il ruolo complessivo, ma anche, se non soprattutto, quella di sperimentare e poi adottare regole che fossero funzionali all'assetto che, nel periodo storico considerato, ha assunto la nostra forma di governo, con particolare riferimento ai rapporti Governo-Parlamento. Non credo sia un caso se abbiamo sin qui ascoltato delle relazioni

nelle quali la parte predominante è stata rappresentata dalla descrizione degli sviluppi della forma di governo: da quella dualista del periodo statutario a quella altrettanto dualista (almeno formalmente) del periodo fascista.

Questa stretta connessione ci spiega anche perché i regolamenti parlamentari che escono dall'unico grande processo di riforma del periodo repubblicano, quello del 1971, difficilmente potrebbero essere intesi nel loro significato generale se non posti in relazione a quello che era allora l'assetto del tutto particolare che era venuta assumendo la nostra forma di governo. È ben noto che al riguardo il modello disegnato dal costituente si caratterizzava, e non a caso, per un grado di accentuata flessibilità: nel quadro di un sistema certamente definibile come parlamentare, non si compie alcuna scelta decisiva in ordine al ruolo che in esso avrebbero dovuto giocare, rispettivamente, Governo e Parlamento, essendosi preferito lasciare agli sviluppi successivi della dialettica democratica la definizione di un più preciso assetto dei loro rapporti. Ed è grazie a questa flessibilità del modello costituzionale che i regolamenti parlamentari hanno potuto svolgere la funzione cui prima alludevo. Sappiamo che l'interpretazione dei regolamenti del 1971 è stata, almeno per certi aspetti, anche controversa. Ma non è tanto questo che qui mi interessa sottolineare, quanto piuttosto la funzione che quella riforma ha svolto. Inutile che ricordi i tratti essenziali della situazione di allora, di un sistema che è stato definito sinteticamente di "democrazia bloccata", in cui la dialettica democratica poteva svilupparsi solo entro ben definiti confini, che tagliavano fuori le ali estreme dello schieramento parlamentare.

Non solo, ma siamo in un periodo in cui molto forti sono i condizionamenti di ordine internazionale che si riflettono direttamente sugli sviluppi della nostra forma di governo, tanto che oltre che di "democrazia bloccata" si è parlato di "democrazia protetta". Ma, al di là di questo, il nodo centrale da risolvere appare quello della legittimazione reciproca di tutte le forze politiche presenti in Parlamento. I regolamenti del 1971, a fronte di una dinamica politica chiusa entro il c.d. "arco costituzionale", puntano a mettere in campo strumenti in grado di avviare a soluzione questo problema. Avviarlo a soluzione in vista di una ripresa piena della dialettica democratica, e cioè della realizzazione compiuta di un sistema parlamentare.

Il terzo dato che questa vicenda dei regolamenti parlamentari mi sembra metta in luce è che in tanto essi riescono a svolgere questa funzione di "snodo flessibile" tra assetto formale della forma di governo e dialettica democratica, in quanto i tratti essenziali della forma di governo, con riferimento soprattutto ai i rapporti Governo-Parlamento, abbiano un carattere di sia pur relativa stabilità. Nei momenti in cui questa relativa stabilità viene meno, anche i regolamenti parlamentari non riescono più ad assolvere – o lo assolvono in maniera molto ridotta – questa funzione che è loro propria. Basti riflettere, a questo riguardo, a quello che è successo dopo la riforma elettorale del 1993 che ha trasformato in senso maggioritario il Parlamento. È evidente che una riforma di questo genere non poteva non avere un riflesso sui regolamenti parlamentari, e un riflesso molto consistente, se si tiene conto del contesto del tutto diverso in cui era maturata la riforma del 1971. Le novelle regolamentari che si suc-

cedono prima negli anni '80 e poi negli anni '90, ma soprattutto quella ultima del 1997 alla Camera, sono novelle regolamentari che prendono sul serio il cambiamento con i suoi presumibili effetti sulla forma di governo e puntano ad assecondare il processo in corso. Si spiegano così, ad esempio, la valorizzazione del ruolo del Presidente d'Assemblea, il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, l'introduzione del contingentamento dei tempi della discussione parlamentare, ma insieme anche i poteri dell'opposizione, in una logica competitiva e non più consociativa. Non solo, ma proprio in vista del nuovo assetto che vanno assumendo i rapporti Governo-Parlamento, questa novella regolamento punta anche a rafforzare certi poteri del Parlamento, visti non tanto nella dialettica maggioranza-opposizione, ma come poteri dell'istituzione parlamentare in sé. Tutte le regole sulla istruttoria legislativa, tutti i nuovi strumenti di controllo sul Governo (si pensi, ad esempio, al *question time*) sfuggono alla logica di regole che disciplinano il rapporto maggioranza-opposizione, ma sono soprattutto regole che puntano a rafforzare, appunto, il Parlamento in quanto istituzione, nei confronti del Governo. Il che, del resto, appare perfettamente coerente con un assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo che tende progressivamente a rafforzare il ruolo di quest'ultimo.

Perché queste nuove regole non hanno prodotto i risultati sperati? Perché chi ha studiato la resa resa effettiva di questi istituti ne offre una valutazione in gran parte deludente? Io credo che la ragione principale stia nel fatto che, in questa perdurante transizione costituzionale, anche i lineamenti di fondo della nostra forma di gover-

no hanno acquisito un grado di instabilità eccessiva, come dimostra abbondantemente tutto il dibattito recente in tema di legislazione elettorale e riforme costituzionali, che apre continuamente ad ipotesi diverse e tra loro niente affatto fungibili. In questo quadro, anche i regolamenti parlamentari si trovano in difficoltà: hanno fatto uno sforzo significativo per adeguarsi e rendersi funzionali ad un certo assetto dei rapporti Governo-Parlamento, che tuttavia sappiamo è tornato in discussione. Da questo punto di vista, non è forse un caso che oggi si parli, congiuntamente, di riforma elettorale, riforma costituzionale e riforma dei regolamenti parlamentari: il che conferma questo nesso strettissimo tra regolamento parlamentare e assetto della forma di governo.

# Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente

FRANCESCO BERTOLINI

1. La questione del regolamento dell'Assemblea Costituente in quanto assemblea parlamentare è in primo luogo non una questione dell'assemblea costituente, ma una questione del Governo.

E difatti, dato il percorso con il quale si arriva alla convocazione dell'Assemblea, vale a dire per il tramite di un accordo fra Corona, potenze occupanti e partiti del Comitato di Liberazione, ne deriva, come è risaputo, che le decisioni sui tempi, le forme ed i modi della Costituente devono passare per la via del potere legislativo riservato, sino alla convocazione del nuovo parlamento, al Governo in via transitoria<sup>1</sup>.

Da qui la conseguenza che la disciplina dei lavori dell'Assemblea Costituente è un punto che deve essere risolto in primo luogo dal potere esecutivo.

Avviene così che nell'ambito della regolazione con la quale si indicano i comizi per la sua elezione, il Governo prevede espressamente che "finchè non avrà deliberato il proprio regolamento interno l'Assemblea Costituente applicherà il regolamento

interno della Camera dei deputati in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922"<sup>2</sup>.

Avvalendosi della previsione, l'Assemblea, una volta eletta, costituisce nelle primissime sedute la Presidenza, l'Ufficio di presidenza, le Giunte per l'elezioni e per il regolamento, nonché i gruppi parlamentari, ancora denominati, secondo quel regolamento, "uffici". Elege, infine, il Capo provvisorio dello Stato<sup>3</sup>.

Nella seduta del 15 luglio è all'ordine del giorno il punto relativo alle "proposte della Giunta del regolamento". Come il Presidente spiega all'Assemblea, la Giunta "propone l'approvazione di tre articoli aggiuntivi all'attuale Regolamento, diretti a stabilire la nomina di due Commissioni, una per la Costituzione e l'altra per i trattati internazionali, composte rispettivamente di settantacinque e di trentasei membri"<sup>4</sup>.

La seduta segna quindi la data in cui il regolamento della Camera prefascista cessa di costituire una disciplina sussidiaria stabilita dall'esterno ed utilizzata per forza delle

cose, essendo ormai l'Assemblea nella condizione materiale di dotarsi di un regolamento proprio. La Giunta infatti si è riunita ed è in grado di formulare le proprie proposte.

La Giunta si limita però a proporre l'approvazione di tre articoli aggiuntivi al Regolamento del 1922, lasciando quindi intendere, implicitamente, di volerlo per il resto adottare. È da questo momento che si può dire che detto regolamento diventi idealmente una disciplina che l'Assemblea non riceve più dall'esterno, ma si attribuisce da se stessa, e che si sente in diritto di modificare ed integrare all'occorrenza.

Ne derivano quindi due temi di esame, rispetto ai quali la seduta del 15 luglio segna una sorta di spartiacque.

L'esame dei motivi e dei modi con i quali l'opera del Governo e la tacita presa di posizione dell'Assemblea cooperano nell'adozione del regolamento della Camera del 1922.

L'esame dei motivi e dei modi con i quali l'Assemblea determina di darsi regole integrative rispetto a quel regolamento.

2. Nello stabilire il ricorso al regolamento del 1922, il Governo si trova innanzi il precedente costituito dalla Consulta Nazionale, per la quale il decreto legislativo n. 539 del 1946, intitolato "Norme regolamentari per la costituzione ed il funzionamento della Consulta Nazionale", mentre da un lato dettava esso stesso regole anche analitiche per la costituzione ed il funzionamento dei diversi organi, dall'altro lato stabiliva, per quanto non previsto, che fino a che la Consulta Nazionale non avesse deliberato il proprio regolamento interno "si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenu-

te nel regolamento della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922".

Per la Consulta Nazionale, quindi, lo stesso Governo aveva disciplinato, con regolazione inderogabile, gli aspetti salienti dell'organizzazione e dell'attività e solo per la restante regolazione stabilito che sarebbero subentrate, in quanto applicabili, le norme interne della Camera liberale, salva la potestà della Consulta Nazionale di darsi un proprio regolamento, da approvarsi, peraltro, da parte del Governo<sup>5</sup>.

Comprensibilmente diverse le corrispondenti previsioni per l'Assemblea Costituente. Il Governo non detta alcuna disciplina del funzionamento dell'organo ma si limita a stabilire l'efficacia in via sussidiaria del previgente regolamento della Camera fino a quando l'Assemblea non si doti di una propria regolazione. Regolazione di certo non sottoponibile, in quanto tale, ad alcuna attività tutoria da parte dell'esecutivo.

Il d. lgs. n. 98 del 1946, che contiene, come detto, la previsione, è peraltro lo stesso atto con il quale viene stabilito di devolversi la questione istituzionale alla decisione del popolo<sup>6</sup>. Oggetto di discussione vivace fra i partiti che sostengono il governo, il punto finisce per assorbire integralmente ogni interesse. Nulla, quindi, nei verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri dove si prepara il decreto, risulta detto riguardo alla questione del regolamento interno dell'Assemblea Costituente, e neppure il susseguente procedimento del parere reso dalla Consulta Nazionale sullo schema del decreto offre spunti realmente significativi.

La relazione governativa che accompagna la trasmissione del decreto si limita, sul punto, a dire che "l'art. 4 ... costituisce una integrazione del provvedimento di Salerno, determinando la data ed il luogo della

prima convocazione dell'Assemblea, la durata di questa e la disciplina del suo funzionamento, prima che l'Assemblea stessa ne stabilisca direttamente le norme"<sup>7</sup>.

Anche l'esame della Consulta risulta poi del tutto assorbito dalla questione istituzionale, cosicché al punto del regolamento interno della Costituente non viene dedicata alcuna attenzione espressa.

La Consulta rende il suo parere al Governo sulla base della relazione di una propria Commissione speciale, presieduta da Vittorio Emanuele Orlando, i cui verbali non risultano pervenuti sino a noi. È rimasta però agli atti la proposta di modifica al decreto governativo formulata dalla Commissione ed accettata dalla Consulta, grazie a cui sappiamo che lo schema del decreto prevedeva l'applicazione del Regolamento della Camera "in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni", mentre la Commissione propone, e la Consulta approva la formulazione secondo cui il Regolamento della Camera sia quello deliberato "in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni *fino al 1922*"<sup>8</sup>.

Non sembra peraltro corretto interpretare l'originaria formulazione governativa nel senso che, fra le "successive modificazioni" al Regolamento del 1900 si intendessero comprendere anche quelle apportate della Camera già dominata dai deputati della "lista nazionale" eletti con la legge Acerbo<sup>9</sup>. La modifica della Consulta Nazionale avrebbe avuto, quindi, solo il senso di una maggiore precisione formale, come del resto depongono i modi del recepimento da parte del Governo stesso, il verbale del Consiglio dei ministri del 12 marzo 1946 riportando solo la scarna notazione che "De Gasperi propone una variante all'art. 4, che è accettata"<sup>10</sup>.  
3. Per quanto attiene poi ai modi con cui l'Assemblea costituente, dal canto suo,



*Seduta della Consulta Nazionale.*

decide di avvalersi di quel previgente regolamento, sappiamo solo, non essendoci pervenuti i verbali delle riunioni della Giunta, che questa, nella seduta del 15 luglio 1946, propone all'Assemblea, come si è detto, la deliberazione di tre articoli integrativi del regolamento del 1922. Non solo quindi non viene proposto un diverso regolamento, ma neanche si sottopone espressamente all'Assemblea la questione relativa all'opportunità di adottare o meno il regolamento pregresso della Camera dei deputati. L'Assemblea, da parte sua, si limita a prendere in considerazione la proposta integrativa della Giunta, avvenendo così che l'adozione o il "recupero" del regolamento della Camera liberale viene compiuto, da parte dell'Assemblea Costituente, in forme implicite, attraverso la facoltà di non avvalersi del potere di darsi un proprio regolamento sostitutivo di quello indicato in via sussidiaria dal Governo.

Per un primo verso, quindi, questi modi di adozione del regolamento del 1922 sembrano presupporre la volontà di sancire una relazione di stretta continuità fra l'Assemblea Costituente e l'ultima Camera dei deputi dell'era liberale, essendo possibile

vedere in essi il ricorso alla consuetudine per cui, essendo ogni nuova Camera dotata del potere di darsi un proprio regolamento, il concreto ricorso al regolamento della Camera precedente vale come implicita adozione<sup>11</sup>. L'opera della Giunta per il regolamento, che si limita a proporre alcune integrazioni al regolamento del 1922, e la posizione assunta dall'Assemblea, che le delibera senz'altro aggiungere, possono quindi essere ricostruiti come volontà di muoversi nel solco di quella risalente tradizione, e di affermare che l'Assemblea Costituente è destinata ad operare quale naturale successore dell'ultima Camera liberale.

A favore di questa ricostruzione milita in primo luogo il confronto fra la normativa stabilita dal Governo per la Consulta Nazionale e quella per l'Assemblea Costituente. Per la prima il Governo aveva rinviato al "regolamento della Camera dei deputati in vigore *prima del 28 ottobre 1922*", ponendo quindi quale momento discriminante il giorno della marcia su Roma: l'uso simbolico della data lascerebbe appunto intendere la volontà di una restaurazione della situazione preesistente al fascismo, l'intento di un immediato ritorno allo *status quo ante*. È vero che per l'assemblea Costituente, invece, si stabilisce, come si è detto, l'applicazione del regolamento della Camera "in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922", ma se si ritengono, come sembra corretto, le due formulazioni come equivalenti, la seconda essendo solo tecnicamente più precisa, allora la conclusione sarebbe appunto che il richiamo a quel regolamento valeva propriamente a riallacciare in senso ideale la nuova esperienza parlamentare nel punto in cui quella antica era stata interrotta, o,

per meglio dire a questo punto, era stata quasi "sospesa".

Questa interpretazione sarebbe inoltre confermata dalle precisazioni rese da Terracini, come Presidente dell'Assemblea, nel prosieguo dei lavori, sul punto che le aggiunte al Regolamento "sono valide, evidentemente, soltanto per l'Assemblea Costituente, così che la nuova Assemblea legislativa si troverà, al momento in cui sarà eletta ed insediata, di fronte al Regolamento della Camera dei Deputati, escluse le modificazioni che l'Assemblea Costituente abbia creduto di introdurre per scopi specifici del proprio lavoro"<sup>12</sup>. Precisazioni il cui implicito presupposto non può che essere che l'esperienza dell'Assemblea Costituente viene vista come perfettamente interposta, a tutti gli effetti, fra l'operato dell'ultima Camera liberale e la prima dell'ordinamento repubblicano, cosicché ne derivi, a favore dell'Assemblea stessa, lo stesso titolo all'uso del regolamento della Camera del 1922 che è proprio di ogni nuova Camera rispetto alla Camera precedente<sup>13</sup>.

Ne verrebbe chiarito anche il valore della previsione legislativa contenuta nell'art. 4 del d. lgs. n. 98 del 1946, il quale avrebbe avuto un valore non costitutivo, ma puramente dichiarativo del "diritto" dell'Assemblea all'utilizzo di quel regolamento, in ragione della sua posizione rispetto all'ultima Camera dell'era liberale. Il valore prescrittivo del decreto, in quest'ottica interpretativa, sarebbe semmai solamente consistito nell'identificazione del momento, oltre il quale considerare le modifiche al regolamento non più definibili come proprie dell'era liberale. Ed in questo senso assume un significato pregnante anche la modifica testuale suggerita all'esecutivo, sul punto, da parte della Consulta Nazionale.

Per altro verso, riallacciandosi idealmente alla pregressa esperienza parlamentare liberale, l'Assemblea costituente si trova ad applicare un regolamento introdotto dalla Camera del 1900, ma modificato nel 1922<sup>14</sup>, al fine di adattare il funzionamento dell'organo rappresentativo alla nuova realtà dei partiti organizzati il cui ingresso nell'agone politico era seguito alla elezione del 1919, tenutesi con il sistema proporzionale ed un suffragio tendenzialmente allargato a tutti i cittadini maschi maggiorenni.

La scelta parimenti proporzionalistica per l'elezione della Costituente, l'adozione del suffragio universale, la prosecuzione nel Governo dell'esperimento del C.L.N. finiscono così per porre la questione del distacco che si era oramai consumato in modo apparentemente irrimediabile proprio fra il parlamentarismo elitario ed individualistico dell'era liberale ed il nuovo sistema determinato dall'influenza decisiva dei partiti politici, che l'Assemblea Costituente, quale camera rappresentativa, si trova a sperimentare pressoché per prima.

Il Regolamento della Camera del 1922, che essa adotta, finirà per essere investito delle relative tensioni, che la Camera liberale aveva invece fatto appena in tempo a conoscere a causa dell'avvento del fascismo.

4. Una prima tornata di proposte emendative, si registra, come si è detto, in apertura dei lavori dell'Assemblea.

Nella seduta del 15 luglio 1946 la Giunta propone di modificare il regolamento per istituire la Commissione dei settantacinque, nonché, in connessione con la competenza legislativa ordinaria dell'Assemblea, una commissione per i trattati internazionali.

Secondo la proposta della Giunta, la Commissione veniva incaricata "di elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione". La disposizione verrà emendata dall'Assemblea nel senso di incaricarla di "elaborare e proporre il progetto di Costituzione", temendosi un esautoramento dei poteri dell'Assemblea e intendendosi la necessità della Commissione legata al difetto di un titolare dell'iniziativa nel procedimento di approvazione della Costituzione<sup>15</sup>. Poiché, come è noto, la Commissione dei settantacinque non si limiterà affatto a proporre un testo di Costituzione, ma sarà presente nel corso di tutte le fasi della sua discussione ed approvazione, la formulazione della Giunta si rivelava più aderente alla realtà del suo compito, non solo di redigere un testo, ma di elaborarlo in termini sensatamente sottoponibili all'Assemblea, nonché di seguire attivamente poi, di fronte a questa, il procedimento della sua approvazione. Vista questa prospettiva, l'insufficienza del Regolamento del 1922 consisteva nel presupporre come naturale il carattere settoriale dell'attività legislativa ordinaria, e nel commisurare ad esso le commissioni parlamentari previste. Donde la loro naturale inadeguatezza per l'esame di un testo di costituzione.

Al momento però di deliberare la composizione della Commissione speciale per la Costituzione, vengono alla luce i nodi da affrontare sul significato del mandato parlamentare, nonché, in prospettiva, sul conseguente valore del rapporto di fiducia fra l'Assemblea ed il Governo. Si tratta di elementi di fondo del sistema che si sta andando a formare, idonei a determinarne la natura, e, quindi, a chiarire i rapporti esistenti con il sistema precedente.

I termini della contrapposizione che



*Proclamazione degli esiti del referendum del 2 giugno 1946  
– Sala delle Lupa, Palazzo Montecitorio.*

subito affiora sembrano ben compresi, da un lato nella proposta della Giunta di nominare la Commissione con votazione dell'assemblea "a scrutinio segreto per due terzi dei nomi dei componenti"<sup>16</sup>, e, dall'altro lato, nella posizione di chi propone invece, al fine di "elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione", che l'assemblea si divida "in diverse sezioni od uffici, per una discussione preliminare". "Da tali sezioni, da tali uffici verrebbero scelti i delegati a costituire la Commissione"<sup>17</sup>. Una posizione, quindi, in altre parole, che propugna un ritorno ai regolamenti non del 1922, ma del 1900, quando il sistema degli uffici quale luogo dell'esame preliminare dei disegni di legge sottintendeva la posizione eguale ed indistinta di tutti i deputati.

L'esito del confronto fra queste due concezioni è tutto a favore della prima, che nel deputato vede l'appartenente alla Camera in quanto appartenente ad un gruppo determinato. Non solo, infatti, l'Assemblea accoglie la proposta della Giunta, ma anche la emenda nel senso che la scelta dei suoi componenti venga fatta per desi-

gnazione del Presidente, cosa che implica, come viene espressamente chiarito, "che egli vi provvederà con quel senso di proporzione che è insito nell'assemblea stessa di cui facciamo parte"<sup>18</sup>. Ogni conseguenza relativa alla designazione da parte dei gruppi parlamentari ed alla composizione della Commissione come "specchio" della composizione partitica dell'assemblea non necessita di venire esplicitata.

5. Nella seduta del successivo 11 settembre, la Giunta propone un'ulteriore modifica del regolamento relativa non alla potestà costituente ma alla potestà legislativa ordinaria dell'Assemblea. La proposta riguarda la costituzione di quattro commissioni permanenti per l'esame degli schemi dei decreti legislativi trasmessi dal Governo, per stabilire quale fra di essi siano da sottoporre all'approvazione della Costituente.

Sulla sfondo, vi è la questione dell'Assemblea nella sua duplice veste di Costituente e costituita, questione insorta sin dall'inizio, ad opera di Calamandrei e della sua contestazione sui limiti alla potestà legislativa ordinaria dell'Assemblea<sup>19</sup>. La proposta di modifica del regolamento corrisponde alla disponibilità dimostrata dal Governo di dar seguito all'impegno già assunto da De Gasperi, di sottoporre all'Assemblea tutti i disegni di legge che essa riterrà opportuno di deliberare<sup>20</sup>.

La discussione tocca tutta una serie di temi centrali per il diritto parlamentare, quali il ruolo del regolamento come fonte di disciplina dei rapporti con gli altri organi<sup>21</sup>, il nesso con la figura delle convenzioni costituzionali<sup>22</sup>, la relazione con la legge<sup>23</sup>. Ritorna infine anche la questione della

composizione proporzionale delle Commissioni<sup>24</sup>, che opererebbe come "strumento di collegamento" fra l'assemblea tutta ed il potere esecutivo.

Nella discussione vengono di nuovo esposte in una sorta di scala ideale le diverse concezioni del mandato e della forma di governo che l'esperienza parlamentare repubblicana avrebbe poi, nel prosieguo, mostrato come possibili pur se all'interno dello stesso regime politico.

Da un lato avviene così che la critica radicale a quella che viene considerata una forma di usurpazione dei poteri dell'assemblea da parte dei lavori segreti delle Commissioni<sup>25</sup>, si accompagna alla posizione corrispondente, sul piano della forma di governo, che le concessioni del Governo indicherebbero un potere esecutivo avente una posizione superiore, ed una "assemblea in un certo senso serva del potere esecutivo"<sup>26</sup>; mentre si affaccia, dall'altro lato, la tesi radicalmente contrapposta secondo cui, avendo l'Assemblea Costituente la possibilità di revocare il Governo, la correlativa responsabilità del potere esecutivo "toglie ed elimina ogni pericolo di abuso": e difatti, la conclusione, in questo contesto ricostruttivo, consiste in ciò, che l'attività legislativa "la esercitiamo direttamente col controllo diretto del Governo"<sup>27</sup>. Tutto questo passando per l'opinione intermedia e realistica secondo cui il fatto che il governo sia espressione dell'assemblea e l'assemblea espressione del Paese, non evita però che la delega al Governo di poteri naturalmente propri dell'assemblea stessa – quale quello legislativo – offenderebbe "il diritto della minoranza": più che dell'assemblea infatti il Governo è espressione "di una parte, di una gran parte, della maggioranza dell'assemblea"<sup>28</sup>. Arrivandosi, infi-

ne, a prefigurare, in via di compromesso, un rapporto fra commissioni della Costituente e Governo non dissimile a quello che solo nell'evoluzione di molto successiva dell'esperienza repubblicana diventerà un elemento stabilmente caratteristico della forma di governo, per la via della proposta che le commissioni non si limitino ad indicare i progetti da devolversi all'Assemblea, ma, anche per gli altri rimandati al Governo, li facciano "accompagnare ... con raccomandazioni o addirittura con proposte di modificazioni"<sup>29</sup>.

6. L'approvazione a larga maggioranza di queste proposte della Giunta indica la prevalenza, in seno alla Costituente, della concezione del mandato parlamentare come mandato di partito politico, ed il carattere oramai recessivo dell'opposta ricostruzione che enfatizza il valore individuale del deputato.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea, però, la coesistenza fra le due concezioni è destinata a restare ineliminabile, come sembra dimostrato da ulteriori vicende sull'applicazione del regolamento.

All'atto della votazione delle disposizioni sulla famiglia, rispetto alla previsione del riconoscimento dei diritti di questa come società naturale "fondata sul matrimonio indissolubile", si propone la soppressione dell'ultima parola. Viene fatta richiesta di votazione sia per appello nominale che per scrutinio segreto, ciò che da adito ad un vivace dibattito in Assemblea, introdotto dal Presidente con il riepilogo dei casi specifici in cui il Regolamento prevede il ricorso al voto segreto, con il riferimento alla previsione generale che lo consente a richiesta con prevalenza su ogni altra forma

di votazione, ed infine con l'osservazione che, secondo "la storia parlamentare italiana", "una votazione segreta su una parte di un disegno di legge, dal 1881 non è mai stata effettuata"<sup>30</sup>.

La decisione di procedere al voto segreto in conformità alla formulazione testuale del regolamento e contro "questa antica tradizione", non può non segnare – in uno con gli altri fattori determinanti la decisione aventi carattere contingente – la permanenza della convinzione del valore individuale del deputato come libero rappresentante della Nazione, la cui autonomia decisionale può giungere sino al punto di richiedere forme di voto che lo sottraggano al controllo non solo del partito di appartenenza, ma finanche dei suoi elettori<sup>31</sup>.

Questa ricostruzione, recessiva ma niente affatto integralmente assorbita da quella concorrente del mandato di parte politica, trova espressione ancora, nel successivo corso dei lavori della Costituente, sempre in relazione alla regolazione dei suoi lavori.

Avendo ricevuto dalla stessa Assemblea mandato per alcune proposte di snellimento della discussione e per una più rapida approvazione del testo della Costituzione, la Giunta per il regolamento propone un'ultima tornata di modifiche regolamentari, ora di contingentamento dei tempi; ora di limitazione del numero degli oratori per ogni gruppo; ora di innalzamento del *quorum* dei richiedenti modalità di voto determinate. Nel loro insieme le misure prefigurano non i deputati singoli, ma i loro gruppi di appartenenza come i veri soggetti operanti all'interno dell'Assemblea<sup>32</sup>.

La votazione, con cui le proposte vengono respinte di strettissima misura, viene preceduta da una discussione nella quale

vengono fatti valere, contro le innovazioni, tutte le tradizionali ragioni del libero mandato parlamentare.

All'invito dello stesso Terracini, quale Presidente anche della Giunta per il regolamento, a non ignorare il fatto "che l'assemblea è divisa in gruppi" che ne costituiscono anzi il "fondamento organizzativo", essendo i gruppi "un'esigenza di tutte le assemblee elette in base alla proporzionale"<sup>33</sup>, viene opposto tutto il bagaglio ideale del parlamentarismo fondato sul deputato rappresentante della nazione, e non di un partito; del deputato "responsabile di fronte alla sua coscienza, di fronte al parlamento, di fronte al Paese sostituito da un gruppo anonimo, irresponsabile di fronte a sé, di fronte al Paese"<sup>34</sup>.

Viene rinfacciato ai gruppi della maggioranza di "essere orgogliosi del loro numero"<sup>35</sup>, si concede che "questi gruppi potranno anche essere il diritto costituzionale dell'avvenire", ma "per ora e per molto tempo ancora il deputato è il rappresentante della Nazione e non del gruppo"<sup>36</sup>.

Nonostante questi toni enfatici, il dibattito consente di prefigurare alcune modifiche regolamentari future che si baseranno proprio sull'incontro fra queste opposte tendenze.

È il caso dell'obiezione che far parlare un numero prefissato di deputati per gruppo pone in una posizione impossibile il dissenziente<sup>37</sup>; è il caso dell'osservazione che, a voler partire dalla logica propria delle proposte di emendamento, dovrebbe dirsi sufficiente l'intervento di un solo deputato per ogni gruppo, in luogo di un numero variabile in corrispondenza dell'entità del gruppo stesso<sup>38</sup>; è infine il caso della proposta, che risulta sostanzialmente derisa<sup>39</sup>, per la quale vorrebbe precludersi ai parlamentari di

uscire dall'aula prima della fine dell'appello che verifica il numero legale, e che sembra sostanzialmente precorrere, invece, la regola, che si imporrà nel prosieguo, per cui sono comunque computati come presenti coloro che hanno chiesto la verifica.

Affiora, peraltro, anche la consapevolezza che la nuova logica, che si sta cercando di combattere, oramai si è imposta in forma irresistibile, e che di essa costituisce un elemento definitivo proprio la composizione proporzionale della Commissione per la Costituzione. La conclusione, infatti, è che ciò che le proposte di regolamento che sono in discussione vorrebbero "attuare è già stato attuato, in quanto il progetto che noi discutiamo è il punto d'incontro e di scontro dei vari partiti"<sup>40</sup>.

7. I modi dell'adozione del Regolamento, le forme della sua applicazione, le integrazioni deliberate rispetto ad esso sembrano quindi dimostrare l'esistenza di un duplice significato proprio del "recupero", da parte dell'Assemblea Costituente, del Regolamento della Camera dei deputati del 1922. In uno con la volontà di riallacciarsi idealmente e materialmente all'esperienza liberale, vi era anche, al contempo, una tensione verso il superamento dello stesso parlamentarismo liberale, superamento che, del resto, era prefigurato dalle ultime modifiche del 1922 all'impianto regolamentare del 1900, che l'avvento del fascismo, però, aveva impedito di sperimentare nella Camera statutaria.

Vero è che l'Assemblea costituente non può avvalersi sino in fondo di quelle modifiche, la divisione in gruppi essendo pensata principalmente per la designazione dei

deputati nelle commissioni parlamentari, designazione a sua volta finalizzata ad un'attività, quella legislativa ordinaria, che non è quella principale della Costituente.

Al riguardo l'Assemblea deve quindi prevedere per i suoi lavori una serie di norme speciali, che disciplinano sia la redazione del progetto di Costituzione, sia l'esame degli schemi dei decreti legislativi del Governo.

Anche se molto, in queste regole speciali, presuppone una Assemblea divisa in gruppi organizzati, ed operante in base ai rapporti di forza che conseguono dal numero degli iscritti ed dalla disciplina di partito, l'Assemblea si rifiuta di far proprie, fino in fondo, ulteriori conseguenze organizzative sul piano delle facoltà dei suoi componenti.

L'esperienza dell'Assemblea Costituente sembra così dimostrare la verità del fatto che il regolamento parlamentare opera come una delle fonti principali dell'equilibrio, che il sistema è chiamato necessariamente ad istituire, fra il significato del mandato parlamentare come mandato di partito, ed il significato del mandato parlamentare come espressione di libera rappresentanza. Adottando ed applicando il regolamento del 1922, l'Assemblea Costituente avrebbe quindi dimostrato di saper guardare contemporaneamente alla progressiva esperienza liberale, così come alla nuova realtà del governo di partito politico.

Sappiamo oggi che non è del tutto vero quanto sintetizzato da Terracini in Assemblea, sul carattere determinante del sistema elettorale proporzionale per la divisione in gruppi dei deputati, essendo pacifica l'acquisizione che la medesima divisione può convivere, ed anzi finanche venir accentuata da un'elezione di tipo maggioritario, pur se compiuta in collegi uninomina-

li, ciò che pareva a Terracini un "assurdo"<sup>41</sup>.

Neppure il venir meno della stratificazione sociale capace di dar luogo a parti politiche corrispondenti ha fatto venir meno la necessità della disciplina di gruppo dei deputati, per quanto il fenomeno ora si manifesti sotto la forma nuova della necessaria efficienza del sistema politico.

La capacità dell'Assemblea Costituente di darsi regole di funzionamento capaci di salvaguardare le due componenti del mandato parlamentare può valere come modello di particolare valore per il mantenimento del relativo equilibrio.

In un momento in cui la tensione verso una razionalizzazione estrema della forma

di governo parlamentare tende a scaricarsi proprio sulle fonti dell'autonomia organizzativa delle Camere, sembra auspicabile il rispetto delle categorie non solo storiche, ma anche logiche e dogmatiche del governo parlamentare, considerandosi la realtà del fatto che il libero mandato parlamentare ha operato come primo fattore costitutivo del governo di partito politico, cosicché elidere la relativa componente dal sistema, anche al fine apparente di funzionalizzarla alla disciplina di gruppo, significa in realtà minare le fondamenta stesse del regime che si vorrebbe in quel modo realizzare.

<sup>1</sup> Il contenuto dell'accordo viene trasfuso nel d.l.lgt. n. 151 del 1944, che prevede l'elezione dell'Assemblea Costituente per la scelta delle "forme istituzionali" dello Stato, l'abrogazione delle disposizioni sull'elezione di una nuova Camera dei Deputati entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra, l'impegno dei componenti del governo a non compiere atti in pregiudizio della soluzione della questione istituzionale fino alla convocazione della Costituente, la potestà legislativa del governo nella forma del decreto legislativo fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento. Sul complesso delle vicende che conducono all'emanazione del decreto n. 151 del 1944, cfr., fra gli altri, C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, 136 ss.; PIERO CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario siste-*

*matico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, 1848-1948, Bari 1977, II, 389 ss, nonché, più di recente, M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano 2000, specie 199 ss.

<sup>2</sup> D. lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, art. 4, terzo comma.

<sup>3</sup> Sedute del 25, 26 e 28 giugno 1946. *Atti dell'Assemblea Costituente*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1-20.

<sup>4</sup> La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Roma 1970, pp. 18-19.

<sup>5</sup> Art. 29, ult. comma, del d. lgs. n. 539 del 1946. A seguito di una discussione che impegna le sedute del 9, 10 e 11 gennaio 1946, la Consulta Nazionale, su proposta della sua Giunta, approva un regolamento interno

che in più di un punto diverge in modo sostanziale da quello prevalente della Camera. Cfr., fra le altre, la previsione dell'art. 52 sulla prevalenza della richiesta dell'appello nominale su tutte le altre, la domanda di scrutinio segreto restando invece a prevalere sulla richiesta di votazione per divisione (per i relativi resoconti, cfr. gli *Atti della Consulta Nazionale, Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, 208 ss.)

<sup>6</sup> Il d. lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98 stabilisce la devoluzione al corpo elettorale, mediante referendum, della decisione sulla forma istituzionale, e disciplina le funzioni del Governo, del capo dello Stato e dell'Assemblea Costituente durante i lavori di quest'ultima. Il successivo d. lgs. Lgt. 16 marzo 1999, n. 99 indice i comizi per il referendum e per l'elezione della Costituente, ele-

- zione da compiersi secondo il procedimento stabilito dal d. lgs. Lgt. n. 71 del 1946.
- <sup>7</sup> Cfr. i *Verballi del Consiglio dei Ministri, luglio 1943-maggio 1948*, a cura di A. G. RICCI, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1994, vol. VI, 1, p. 492.
- <sup>8</sup> Cfr. lo schema delle proposte di modifica formulate dalla Commissione, riportato in *Consulta Nazionale, Documenti*, Roma 1946, Doc. n. 141-A, 8.
- <sup>9</sup> Per dette modificazioni al regolamento del 1922, cfr. E. GIANFRANCESCO *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista in questa Rivista* p. 69 ss.
- <sup>10</sup> *Verballi del Consiglio dei Ministri ... cit.*, vol. VI, 1, p. 563.
- <sup>11</sup> Il punto, secondo M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari, Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, *sub voce*, 643, rifletterebbe "una concezione contrattualistica del regolamento parlamentare" e sarebbe sintetizzato nei due paralleli principi della discontinuità del regolamento parlamentare e della continuità del diritto parlamentare. Secondo il primo, "il regolamento parlamentare perde ogni efficacia nel momento in cui si scioglie l'assemblea che lo ha adottato"; per il secondo, la libertà di scelta della neocostituita assemblea "le consente tuttavia di recepire il regolamento previgente" (*ivi*, nt).
- <sup>12</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3562.
- <sup>13</sup> E per l'implicita adozione, da parte della prima Camera repubblicana, del regolamento della Camera del 1922, vedi, in *questa Rivista* p. 117 ss., N. LUPO *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*. Per quanto attiene al Senato, invece, non potendosi il primo Senato della Repubblica considerare continuatore del Senato regio - avente natura vitalizia - ne derivò l'adozione di un nuovo regolamento fin dalla prima legislatura. Indicazioni in F. MOHRHOFF, *Principi costituzionali e procedurali del regolamento del Senato*, Roma, 1949, 9 ss.
- <sup>14</sup> Cfr. G. ORSINA *Il "luogo" storico della riforma parlamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in questa *Rivista*, p. 53 ss.
- <sup>15</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 15 luglio 1946, 25 ss.
- <sup>16</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 48.
- <sup>17</sup> Cfr. l'intervento di Zuccarini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 44.
- <sup>18</sup> Cfr. l'illustrazione dell'emendamento proposto da Tupini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 48.
- <sup>19</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 43 ss.
- <sup>20</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 25 luglio 1946, 353, 354.
- <sup>21</sup> Calamandrei, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 426
- <sup>22</sup> Bozzi, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 432.
- <sup>23</sup> Crispo, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 436.
- <sup>24</sup> Cfr. al riguardo l'emendamento presentato da Taviani alla proposta della Giunta, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 17 settembre 1946, 559.
- <sup>25</sup> Cfr. l'intervento di Badini Confalonieri, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 13 settembre 1946, 526 ss.
- <sup>26</sup> Così l'intervento di Zuccarini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 13 settembre 1946, 529.
- <sup>27</sup> In questi termini Assennato, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 444.
- <sup>28</sup> Cfr. l'intervento di Gullo Rocco nella seduta del 13 settembre 1946 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 537).
- <sup>29</sup> Questo il senso della proposta di Calamandrei nella seduta del 12 settembre 1946, svolta ricordando gli analoghi poteri propri delle Commissioni della Consulta Nazionale (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 528).
- <sup>30</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 23 aprile 1947, 1201 ss.
- <sup>31</sup> Nel corso dell'accesa discussione che seguirà alla richiesta di voto segreto, sarà opposto il carattere anacronistico della richiesta, confermato dalla diversa regola che si era data la Consulta Nazionale, approvando la previsione che la richiesta del voto per appello nominale avrebbe prevalso su qualsiasi altra. Cfr., al riguardo la nt. 5. Nella seduta del 26 settembre 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 551) sarà presentata un'analogo proposta - che peraltro non risulta essere stata presa in considerazione dall'aula - di modifica dell'art. 97 del regolamento dell'Assemblea, mirante ad ottenere che, "nel concorso di diverse domande, quella dell'appello nominale prevale su tutte le altre, quella dello scrutinio segreto prevale sulla domanda di votazione per divisione nell'Aula".
- <sup>32</sup> Questo il testo delle proposte presentate dalla Giunta (*Assemblea costituente, Atti parlamentari*, Doc II, n. 7). 1. - I deputati iscritti a parlare, che non rispondono alla chiamata del Presidente decadono dalla iscrizione. Non è consentita dopo tale decadenza una nuova iscrizione per la discussione in corso. 2. - Qualora i presentatori di emendamenti prendano la parola nella discussione generale, s'intende sempre che essi svolgono in tale sede i loro emendamenti. 3. - Nessuno può parlare più di dieci minuti per lo svolgimento di emendamenti o per dichiarazione di voto. 4. - Le domande di votazione per appello nominale o per scrutinio segre-

to debbono recare le firme di trenta deputati. Concorrendo diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre. 5. – In caso di richiesta di accertamento del numero legale, dopo l'inizio dell'appello i deputati presenti non possono più abbandonare l'aula fino a che l'appello stesso non sia terminato. 6. – Per i due titoli ... della parte I del progetto di Costituzione, la discussione generale sarà limitata al numero massimo di tre oratori per i Gruppi cheentino un numero superiore a cento iscritti e di due oratori per quelli con un numero inferiore. 7. – Per la parte II del progetto ... si farà una sola discussione generale con il limite di cinque oratori per i Gruppi cheentino un numero superiore a cento iscritti e di tre oratori per quelli con un numero inferiore ... [8. – ] Per gli interventi ... il tempo a disposizione degli oratori è di mezz'ora.

<sup>33</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente* Seduta del 5 maggio 1947, 3564.

<sup>34</sup> Intervento di Lucifero, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3570.

<sup>35</sup> Intervento di Molè, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3565.

<sup>36</sup> Intervento di Condorelli, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3580, 3581.

<sup>37</sup> Poiché il fatto "che ci siano cinque oratori ufficiali del gruppo non può escludere affatto il diritto di un singolo deputato di quel gruppo di esprimere la propria opinione, che può essere anche diversa da quella dei colleghi del gruppo": così l'intervento di Lucifero, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3570.

<sup>38</sup> "Ai partiti ... che hanno il pregio o il difetto ... di essere conformisti, tre o cinque oratori possono essere anche soverchi, giacché ne basta uno solo": così Condorelli, *Atti dell'Assemblea*

*Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3580.

<sup>39</sup> Intervento di Corbino, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3569.

<sup>40</sup> Intervento di Longhena, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3582, vivendo il deputato la circostanza come una contraddizione del fatto che "la maggior parte di noi è venuta qua con un desiderio immenso di bene, di offrire tutto il tributo di pensiero e di conoscenza". Desiderio "fermato" una volta stabilitosi "che la commissione che doveva preparare il progetto di Costituzione fosse composta proporzionalmente dai rappresentanti dei vari partiti".

<sup>41</sup> Cfr. l'intervento di Terracini, in sede di illustrazione delle proposte di modifica al regolamento avanzate dalla Giunta per il Regolamento per la seduta del 5 maggio 1947 (*Assemblea Costituente*, *Atti*, 3564).

# I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)

NICOLA LUPO

1. *Sull'interpretazione della I legislatura repubblicana: non esattamente una forma di governo "all'inglese"*

La I legislatura repubblicana è stata spesso interpretata come un periodo di "parlamentarismo all'inglese": nell'arco temporale che va tra il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 "il sistema costituzionale di fatto in Italia si sarebbe singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea evoluzione di cose) al sistema di gabinetto inglese. Il governo dipendeva, sì, dalla fiducia del parlamento; il parlamento era, sì, più o meno controllato dalle direzioni dei partiti; ma l'autorità di De Gasperi sul partito che deteneva la maggioranza assoluta alla camera e la maggioranza quasi assoluta al senato, condizionava e in parte invertiva il rapporto" (G. Maranini, 1967, p. 490 ss.). L'osservazione è spesso utilizzata anche allo scopo di contrapporre tale legislatura al periodo immediatamente successivo, nel quale invece "il funzionamento delle istituzioni politiche si sarebbe avvi-

cinato sempre di più ai moduli della Quarta Repubblica francese" (L. Elia, 1970, p. 634 ss.).

Il successo di questo modello interpretativo (S. Bartole, 2004, p. 412 ss.; L. Lanzalaco, 2005, p. 103 ss.) si deve probabilmente altresì alla circostanza che pure da sinistra è stata a lungo diffusa una lettura assai critica degli anni che vanno dal 1948 al 1953, nei quali si assisterebbe "in Italia ad un irrigidimento dei rapporti politici che ha tutte le caratteristiche di una svolta di regime" (P. Petta, 1975, p. 125 ss.).

Restando alla valutazione del funzionamento della forma di governo, va però considerato che, accanto ad una spinta in senso maggioritario – che in questo arco temporale sicuramente si registra nel sistema politico, soprattutto per effetto dell'azione di De Gasperi – coesistono spinte che vanno in direzione esattamente opposta (A. Mannino, 1999, p. 122 ss.; U. De Siervo, 200, p. 8 ss.). E che operano sia nello stesso sistema politico, vale a dire nei rapporti tra i partiti della maggioranza e anche in seno al princi-

pale di tali partiti, all'interno del quale pure si verificano dissensi e scontri a volte assai aspri (P.A. Capotosti, 1975, p. 51 ss.); sia, soprattutto, nel sistema istituzionale, che attraversa una fase di "giuntura critica", un periodo cioè in cui è possibile perseguire diversi e alternativi corsi d'azione istituzionale (S. Fabbrini, 2008, p. 53 ss.).

Di queste spinte anti-maggioritarie presenti sul terreno istituzionale, la scelta relativa all'adozione del regolamento della Camera prefascista – su cui si incentra questo contributo – costituisce una, benché non certo l'unica, manifestazione (M. Cotta, 1991, p. 208 ss.; C. De Micheli-L. Verzichelli, 2004, p. 101). Basti pensare all'utilizzo piuttosto scarso degli strumenti di produzione normativa propri del governo (A. Simoncini-V. Boncinelli, 2004, p. 154 ss.), a cui corrisponde un assai intenso uso della legislazione in commissione (M. Morisi, 1992, p. 39 ss. e 53 ss.); o alla stessa instabilità governativa, che già nel corso della I legislatura ha ampiamente modo di manifestarsi, dando luogo – nonostante il frequente ricorso al cosiddetto "rimpasto" – a tre distinti esecutivi, supportati da diverse maggioranze, tutte comunque costituite da coalizioni di partiti<sup>1</sup>, e formatisi sulla base di percorsi tutt'altro che agevoli (P. Milazzo, 2004, p. 70 ss.).

Peraltro, sembra innegabile che gli effetti perversi in genere originati da tale instabilità – in questa fase, diversamente da quel che accadrà nelle legislature successive – vengono ad essere attenuati dalla permanenza nella carica di presidente del consiglio, durante tutta la legislatura, della figura di De Gasperi: autentico *leader* sia del governo, sia del partito che nel ramo del parlamento interamente elettivo dispone della maggioranza assoluta, e che spinge,

spesso efficacemente, per far giocare al governo un ruolo direttivo della maggioranza parlamentare (P. Craveri, 1977, p. 420 ss.; E. Rotelli, 1981, p. 99 ss.). Ma è sintomatico che neppure nel corso della I legislatura De Gasperi giunga a ricoprire contemporaneamente la carica di presidente del consiglio dei ministri e quella di segretario politico della DC<sup>2</sup>.

Il quadro appare dunque più articolato di quanto emerge dalla lettura proposta da Maranini. Si può forse affermare che l'assenza di un terreno comune tra le diverse forze politiche – che pure insieme avevano sottoscritto, poco tempo prima, il patto costituzionale – impedisce che presso le Camere si realizzino dinamiche autenticamente maggioritarie, secondo il modello definito come "modello Westminster" o come *opposition mode* (P. Calamandrei, 1948, p. 633 ss. e ora S. Merlini, 1995, p. 61 ss. e C. De Micheli-L. Verzichelli, 2004, p. 98 ss.). Per dirla con le parole, come sempre assai penetranti, del compianto Pietro Scoppola, nella I legislatura si verifica perciò una situazione paradossale, nella quale "un sistema per sua natura consociativo funzionerà per un certo tratto in maniera simile a un sistema di alternanza, ma senza la possibilità dell'alternanza stessa" (P. Scoppola, 1991, p. 207 ss.).

Evidentemente, in una situazione così anomala, in cui le estreme, pur quantitativamente molto rilevanti, non risultano legittimate a governare (sul netto scarto tra area della rappresentanza e area della legittimità cfr. G. Sabbatucci, 2003, p. 10 ss. e 77 ss.), appare difficilmente proponibile l'idea di fissare regole e procedure ispirate ad un funzionamento maggioritario del sistema parlamentare. Tale funzionamento rimane invece "quanto mai fluido", essen-

do lasciato esclusivamente ai rapporti di forza fra i partiti politici e al peso personale di De Gasperi, mentre “le sole formalizzazioni giuridiche appaiono proprio quei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato molto debitori delle esperienze istituzionali del prefascismo” (U. De Siervo, 2002, p. 9).

In altri termini, l'esistenza della *conventio ad excludendum*, in coincidenza con la formazione, sul piano dei rapporti internazionali, dei due blocchi facenti capo alle superpotenze statunitense e sovietica (Elia, 1970, p. 658 ss.), spinge a lasciare in larga parte indeterminate le regole di funzionamento del gioco parlamentare, in modo da consentire al parlamento italiano di svolgere (almeno) un duplice ruolo: per un verso, un ruolo di tribuna, o di “cassa di risonanza”, di luogo in cui emergono cioè con chiarezza e con nettezza, talvolta persino in forme drammatiche, le contrapposizioni tra le diverse forze politiche sulle scelte di fondo (E. Cheli, 1973, p. 101 ss.); e, per altro verso, un ruolo di integrazione, ossia di sede del processo decisionale nella quale confrontare le diverse posizioni, ricercando, ogni volta che sia possibile, elementi di convergenza tra il maggior numero di gruppi, a prescindere dalla loro collocazione alla maggioranza o all'opposizione, sulle scelte concrete (P. Caretti, 2001, p. 591 ss.; A. Manzella, 2003, p. 22 ss.).

In un quadro siffatto, si fa comprensibilmente fatica altresì a fissare le regole relative al funzionamento dell'organo costituzionale governo, come mostra con particolare chiarezza la vicenda dell'inattuazione dello stesso art. 95 della Costituzione, che aveva rimesso alla legge l'ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri; inattuazione che trova la sua ori-

gine sin nella I legislatura, permanendo, come è noto, fino al 1988.

Dal punto di vista qui adottato, la contrastatissima approvazione della legge elettorale maggioritaria per la Camera (la c.d. “legge truffa”), a conclusione della I legislatura, si può spiegare appunto come tentativo di rafforzare, agendo sul piano istituzionale, un'alleanza di governo che sul piano politico andava mostrando, in quella fase, non poche crepe.

De Gasperi, in effetti, era diventato “col tempo sempre più consapevole della fragilità di un equilibrio che non poteva fondarsi solo sul prestigio personale e su una risposta eccezionale dell'elettorato” (L. Musella, 2003, p. 137 ss.). La via per uscire da questo *impasse*, individuata da De Gasperi (insieme a Scelba) prima all'interno della DC, poi d'accordo con i *leader* delle altre forze centriste, consisteva perciò nella modifica delle regole istituzionali di maggiore e più immediata efficacia sui caratteri del sistema politico, e cioè sui meccanismi della legge elettorale (G. Quagliariello, 2003, p. 39 ss.; M.S. Piretti, 2003, p. 51 ss.; P.L. Ballini, 2004, p. 159 ss.).

Attraverso un rafforzamento, in uno dei due rami del Parlamento, dei numeri delle forze della coalizione centrista, unitamente all'effetto centripeto derivante dalla formazione della stessa coalizione in una fase anteriore rispetto all'apertura delle urne (G. Quagliariello, 2004, p. 71 ss.), si pensava di superare tali difficoltà e, al tempo stesso, si mirava ad evitare il rischio di una “paralisi dello Stato” (G. Andreotti, 1977, p. 118): ossia di scenari di instabilità governativa di tipo weimariano – simili a quelli già sperimentati in Italia nella prima metà degli anni '20 –, che avrebbero potuto realizzarsi ove le forze collocate all'opposizione, alla sinistra

o alla destra dello schieramento politico e, come si è visto, non legittimate a governare, avessero raccolto, nel loro insieme, la maggioranza dei seggi anche in uno solo dei due rami del parlamento.

Appunto in questa chiave, nei più recenti ed approfonditi studi monografici dedicati al tema, a cinquant'anni di distanza da quegli eventi, la "legge truffa" è correttamente considerata come il tentativo di De Gasperi, esperito in esito ad una legislatura in cui più di una volta aveva sperimentato "le difficoltà di governare con una maggioranza tanto disomogenea e inquieta", di "sottrarre il governo di coalizione al continuo ricatto dei partiti che la componevano e che pretendevano di mostrare con chiarezza il loro peso" (M.S. Piretti, 2003, p. 8 ss.). Ovvero come un "correttore istituzionale" idoneo a "soddisfare tre diverse esigenze: risolvere il problema 'pratico' del consenso alla coalizione di governo; conservare l'unità del partito; salvaguardare, per il possibile, le esigenze degli alleati minori", reagendo così al "rischio di instabilità governativa che si stagliava all'orizzonte" (G. Quagliariello, 2003, p. 32 ss. e 134 ss.).

Rispetto al peso dei meccanismi elettorali, è invece sottovalutata, almeno in questa fase, l'importanza degli strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: in coerenza, del resto, con una sottostima del rilievo esterno delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, prevalente nella dottrina del tempo (sulla scorta delle teorizzazioni di S. Romano, 1906, p. 213 ss.) e che trovava una sua eco anche nel vertice dell'esecutivo (G. Quagliariello, 2003, p. 69 ss.).

Tuttavia, proprio la mancata codificazione degli strumenti del governo "in" parlamento e, più in generale, la scelta della con-

tinuità con i regolamenti prefascisti finisce per ostacolare il percorso nelle due Camere di una legge siffatta e per indurre il governo ad operare una serie di "forzature parlamentari" allo scopo di superare questi ostacoli; e tali "forzature", con la notevole eco che le battaglie da esse originate producono nei mezzi di stampa e nell'opinione pubblica (F. Orlando, 1989, p. 54 ss.; C. Rodotà, 1992, p. 63 ss.), contribuiscono a rendere ancor più evidente la rottura degli equilibri postbellici, intrinsecamente fondati su un sistema elettorale proporzionale, che quella legge comportava. Del resto, è lo stesso De Gasperi, nel suo discorso-testamento politico al congresso DC nel giugno 1954 (P. Craveri, 2006, p. 627 ss.), a sottolineare con forza, e in base a elementi di fatto (quali il numero di sedute e la quantità di disegni di legge, entrambi sensibilmente aumentati rispetto al 1900) e ad una comparazione con la vicenda francese (in cui l'Assemblea nazionale si era data un nuovo regolamento a seguito della riforma elettorale del 1951), la necessità di una profonda revisione dei regolamenti parlamentari di inizio secolo, idonea a tutelare i diritti della maggioranza e a limitare le forme di ostruzionismo; riconoscendo, infine, che è questa situazione ad essere "una delle cause che ha spinto alla riforma elettorale del 1953" e, al tempo stesso, ad aver contribuito alla eccessiva lunghezza e al carattere accidentato del suo *iter* parlamentare<sup>3</sup>.

## 2. *Il fascino della continuità regolamentare, in particolare alla Camera*

Il fascino della "continuità regolamentare", che già aveva operato con riguardo alla Con-

sulta nazionale e all'Assemblea costituente (F. Bertolini, 2008), non si esaurì all'indomani dell'entrata in vigore della nuova carta costituzionale, permeando di sé anche la I legislatura repubblicana. Alle consuete ragioni legate alla maggiore legittimazione che il nuovo Stato avrebbe avuto appoggiandosi sulle strutture di quello liberale e alla continuità del personale politico e amministrativo, si sommarono motivazioni di ordine politico-istituzionale, che scongiurarono, almeno all'inizio, alle forze politiche di intraprendere un percorso di adeguamento dei regolamenti parlamentari alla nuova carta costituzionale.

Dunque, la Camera dei deputati repubblicana, pur in assenza di ogni esplicita indicazione in tal senso – prevista invece con riferimento alla Consulta nazionale e all'Assemblea costituente – nella sua prima seduta, l'8 maggio 1948, diede implicitamente applicazione al regolamento vigente presso la Camera statutaria fino al 1922 e non si pose neanche il problema di quale dovesse essere il regolamento da applicarsi, seppur in modo provvisorio, non procedendo ad alcuna deliberazione relativamente alle proprie regole interne: di fatto perciò prescindendo completamente – in questa fase, ma, come si vedrà, non solo in questa – dalla norma di cui all'art. 64, primo comma, della Costituzione, ai sensi della quale «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

L'atteggiamento della Camera della I legislatura repubblicana non risultò comunque essere molto diverso allorquando, nella quarta seduta della legislatura, il 1° giugno 1948, il problema del regolamento si pose in modo espresso: si registrò, infatti, una continuità esplicita e pressoché

assoluta rispetto all'epoca prefascista, discutendosi ed approvandosi "modificazioni alle aggiunte al Regolamento deliberate nel 1920-22, relative alla istituzione di Commissioni permanenti".

Le principali modificazioni approvate dalla Camera nelle sedute del 1° e del 4 giugno 1948 riguardarono, similmente a quanto già avvenuto in Assemblea Costituente, l'articolazione organizzativa. L'impianto della disciplina dei gruppi parlamentari restò sostanzialmente inalterato, essendosi confermato il limite di 20 deputati e la possibilità di derogarvi, «eccezionalmente», ove si trattasse di almeno 10 deputati e l'Ufficio di Presidenza della Camera «riconosca che il Gruppo rappresenta un partito organizzato nel Paese». Lo stesso può dirsi della disciplina delle commissioni permanenti competenti per materia, essendo rimasto immutato il loro numero complessivo rispetto al 1920 (pari a 11), pur con la modifica di alcune denominazioni materiali.

Del resto, non va dimenticato che l'ultimo presidente della Camera prefascista, e uno dei principali ispiratori delle riforme allora deliberate (cfr. N. Valentino, 1989, p. 34 ss.; G. Orsina, 1996, p. 403 ss.; P. Craveri, 2002, p. 96 ss.), era colui che aveva appena cessato di essere il primo capo (provvisorio) del nuovo Stato, ossia Enrico De Nicola; e che il relatore di tali modifiche al regolamento della Camera repubblicana fu Gaspare Ambrosini, ossia colui che delle "aggiunte" regolamentari del 1920-22 era stato forse, a suo tempo, il principale studioso (G. Ambrosini, 1921 e 1922).

Bisognò attendere il 1949 per l'approvazione, nel febbraio, di un nutrito e significativo «pacchetto» di modifiche al regolamento della Camera e per la predisposi-

zione, nel novembre, di un intervento di «coordinamento» del vecchio regolamento con la nuova carta costituzionale.

In particolare, il 2 febbraio 1949 la Giunta per il regolamento, dopo essersi riunita quattro volte (in un'occasione con la partecipazione dei presidenti delle commissioni e in un'altra con quella dei presidenti dei gruppi parlamentari), presentò un nutrito «pacchetto» di modifiche, originate – secondo quanto affermava la relazione, sottoscritta ancora da Ambrosini – dall'«esperienza di questo primo periodo di attività della nostra Assemblea»<sup>4</sup>. Quello proposto dalla Giunta per il regolamento costituiva un «pacchetto» di modifiche di notevole respiro, originate sì prevalentemente dalle prime esperienze applicative, nella Camera repubblicana, del regolamento prefascista (oltre che da un'esigenza di un migliore coordinamento con l'altro ramo del Parlamento, che nel frattempo si era dotato di un proprio "nuovo" regolamento), ma, forse proprio per questo – le "vere" riforme regolamentari essendo spesso quelle frutto dell'esperienza –, dirette ad operare una razionalizzazione di snodi procedurali importanti e delicati, attraverso l'introduzione di istituti del diritto parlamentare che qui fecero la loro prima comparsa: destinati a rimanere in vigore, in qualche caso inalterati, in altri casi con alcuni assenti, fino ai giorni nostri (si pensi all'abbinamento, alla limitazione dell'esame in terza lettura alle sole parti modificate, al termine per la presentazione degli emendamenti o anche all'assegnazione in sede legislativa dei progetti di legge).

Non può perciò sorprendere che in Assemblea alcune delle proposte avanzate dalla Giunta per il regolamento suscitavano più di una perplessità, specie nei deputati

delle sinistre. Ma, soprattutto, l'Assemblea respinse, accogliendo una proposta del deputato socialista Ferdinando Targetti, la previsione obbligatoria di un termine (di 24 ore rispetto alla votazione dell'articolo cui sono riferiti) per la presentazione degli emendamenti, nonostante che tanto il relatore Ambrosini quanto il presidente della Camera Gronchi – quest'ultimo sia prima che immediatamente dopo la votazione – avessero sottolineato l'utilità di tale previsione, diretta a migliorare «la 'tecnica' legislativa nella elaborazione della legge, per evitare la presentazione tumultuosa ed improvvisa di emendamenti che né la Commissione e, direi, neppure la Camera hanno il tempo di valutare convenientemente»<sup>5</sup>. Si dimostrò così una ritrosia dell'Assemblea ad operare razionalizzazioni di un certo spessore che incidessero sul procedimento legislativo: ai voti delle opposizioni si sommarono, evidentemente, anche quelli di alcuni deputati di maggioranza, desiderosi di mantenere elevati margini di manovra rispetto alle posizioni del Governo e fors'anche rispetto a quelle espresse dal gruppo di appartenenza<sup>6</sup>.

L'unico intervento di riforma regolamentare caratterizzato da un approccio complessivo fu presentato come «di coordinamento» e venne prospettato dalla Giunta per il regolamento in una relazione presentata il 24 ottobre 1949<sup>7</sup>, in attuazione di un mandato conferitole sei mesi prima, diretto a compiere quattro operazioni, ossia: 1) «materiale soppressione degli articoli concernenti gli aboliti procedimenti delle tre letture e degli uffici», rimasti nel *corpus* del regolamento del 1900 per effetto della mancata novellazione di quest'ultimo nel 1920-22; 2) «modificazioni di forma inerenti alla necessità di

adeguare la dizione di alcuni articoli alle nuove istituzioni»; 3) «taluni aggiornamenti di carattere formale», non meglio individuati nella delibera di autorizzazione; 4) «inserzione nel Regolamento di talune disposizioni della Costituzione che si riferiscono direttamente al funzionamento delle Camere»<sup>8</sup>.

La Giunta predispose perciò un testo coordinato del regolamento, ciascun articolo del quale era corredato dal riferimento ai precedenti articoli o alle aggiunte, con le modifiche derivanti dal coordinamento opportunamente evidenziate. Le modifiche proposte riguardarono 20 articoli (su 146), più due articoli di nuova introduzione (sui poteri dei vicepresidenti di Assemblea e sul bollettino delle commissioni). Come è naturale, nell'adeguare il testo del regolamento al dettato costituzionale furono compiute scelte anche piuttosto rilevanti, delle quali peraltro si ebbe consapevolezza soprattutto in seguito. Se alcuni coordinamenti furono quasi del tutto «automatici» (si pensi, ad esempio, alla sostituzione dei riferimenti al Re con quelli al Presidente della Repubblica), altri, invece, erano in realtà «aperti» a soluzioni diverse: basti far riferimento alle conseguenze della soppressione della sessione; o al computo dei tre mesi di intervallo tra le due deliberazioni ex art. 138 della Costituzione.

Sempre nella relazione si precisò che nel corso del dibattito in Assemblea «è ben inteso che si potrà chiedere la parola [...] solo per suggerire – nelle parti che hanno formato oggetto di coordinamento – correzioni di forma ovvero per rilevare eventuali contraddizioni».

Del resto, il passaggio di queste modifiche in Aula fu ritenuto, ad avviso della stessa Giunta –trascuando del tutto il

disposto dell'art. 64 Cost. –, non obbligato, ma solamente opportuno: la Giunta, «in base alla delega esplicita avuta dalla Camera», avrebbe potuto considerare definitivo il testo coordinato, ma «per scrupolo di delicatezza» ha ritenuto di sottoporlo comunque in Assemblea<sup>9</sup>. In effetti, il dibattito che si svolse in Aula fu molto limitato e le due modifiche apportate, in accoglimento di altrettanti emendamenti Targetti, furono di carattere esclusivamente formale, tant'è che neppure si diede luogo e alla loro votazione (procedendosi secondo la formula «se non vi sono obiezioni [...] così rimane stabilito»); così come non si votò sul testo coordinato del regolamento (criticamente, A. Manzella, 2003, p. 65).

La discussione in Assemblea si soffermò invece, e anche piuttosto a lungo, sulle «proposte nuove» presentate dalla Giunta per il regolamento in calce al testo coordinato. Evidentemente, nel corso della complessiva «rilettura» del regolamento, erano emerse una serie di questioni, «suggerite dall'esperienza e qualcuna da prassi già seguite, nel quadro e nello spirito della Costituzione, dai due rami del Parlamento»<sup>10</sup>, ma non risolvibili attraverso le modifiche consentite in sede di coordinamento, e perciò sottoposte all'Assemblea per l'esame e l'approvazione<sup>11</sup>.

In verità, la prima delle proposte formulate discendeva anch'essa dalla scomparsa della «sessione», ma appariva, evidentemente, piuttosto delicata, in quanto riguardava la durata in carica dell'intero Ufficio di presidenza (e quindi anche del Presidente): considerato che nel regolamento della Camera prefascista la chiusura della sessione comportava la decadenza dell'Ufficio di presidenza e la necessità di procedere alla sua nuova elezione, si pose il problema di

stabilire quale fosse la durata di questo organo. La questione fu affrontata con molto «galateo istituzionale»: la Giunta per il regolamento prese atto della «proposta del suo presidente di fissare in un biennio» la permanenza in carica dei membri dell'Ufficio di Presidenza, con possibilità di conferma, e la formulò all'Assemblea, specificando tuttavia che i componenti della Giunta avevano «tenuto a dichiarare che a ciò avvenivano unicamente perché l'iniziativa era stata presa dal Presidente»<sup>12</sup>. In Assemblea, poi, fu il democristiano Dominedò, sempre piuttosto vicino alle posizioni del presidente Gronchi nei dibattiti sulle tematiche regolamentari, a formulare una questione sospensiva, in modo da consentire, «in una materia che tocca, con caratteri di parità o almeno di analogia, il funzionamento di ambedue i rami del Parlamento», di «studiare preliminarmente un coordinamento con il Senato della Repubblica» (ove il regolamento del 1948 aveva previsto, seppure implicitamente, che il Presidente di Assemblea rimanesse in carica per l'intera legislatura). Dopo che l'onorevole Ambrosini, a nome della Giunta, si era rimesso sul punto all'Assemblea, questa approvò la sospensiva<sup>13</sup>, in tal modo superando i «pudori» del Presidente Gronchi e ponendo così le premesse di quella equiparazione, in fatto prima che in diritto, della durata dell'Ufficio di Presidenza della Camera a quella della legislatura, che costituisce, da allora in poi, una assai significativa costante – sancita solo nel 1971 attraverso una esplicita norma regolamentare – dell'esperienza parlamentare repubblicana.

Una questione sospensiva di analogo tenore fu approvata dall'Assemblea, subito dopo, pure relativamente ad un altro tema di grande delicatezza, come la disciplina

della Conferenza dei presidenti (poi Conferenza dei presidenti dei gruppi o, più sinteticamente, Conferenza dei capigruppo)<sup>14</sup>, organo che la Giunta per il regolamento aveva ugualmente proposto di inserire nel regolamento. In questo caso, la sospensiva non si tradusse in un rinvio *sine die*, e la tematica ritornò all'attenzione dell'Assemblea quattro mesi dopo, con il consenso anche del gruppo socialista.

Furono invece approvate dall'Assemblea già nel novembre del 1949 una serie di altre modifiche, tra cui l'introduzione – come si è visto già tentata, ma senza successo – dell'obbligo di presentare gli emendamenti almeno 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono; o comunque, ove sottoscritti da almeno 10 deputati, almeno un'ora prima dell'inizio della seduta (S. Curreri, 1995, p. 215 ss.). Al contrario, fu esplicitamente respinta una proposta volta a fissare un limite massimo di durata delle dichiarazioni di voto (la Giunta per il regolamento aveva ipotizzato un termine di 10 minuti).

Rimase così, nel regolamento vigente fino al 1971, l'assenza di qualsivoglia delimitazione temporale per la durata degli interventi, con la sola eccezione dei dibattiti espressamente qualificati come "limitati" (questioni procedurali; interrogazioni e interpellanze). Assenza peraltro almeno in parte controbilanciata dall'istituto della chiusura della discussione, "al quale la maggioranza della Camera poteva fare facilmente ricorso non appena fosse emerso con chiarezza l'intendimento di una parte di voler prolungare artatamente i tempi della discussione, al fine di impedire di giungere alla deliberazione del provvedimento" (S. Traversa, 1983, p. 413 ss.).

### 3. *La limitata discontinuità nel nuovo regolamento del Senato*

La novità dell'organo "Senato della Repubblica" impose invece di affrontare direttamente ed esplicitamente, sin dalla prima seduta, la questione del suo regolamento, mediante l'adozione – in via provvisoria e comunque "per quanto possibile" – del regolamento della Camera prefascista.

Ma l'Assemblea passò ben presto ad un ampio esame, che si sviluppò nell'arco di ben dieci sedute, dal 3 al 18 giugno 1948, della proposta di un nuovo regolamento del Senato elaborata dalla Giunta per il regolamento (peraltro traendo ispirazione dal regolamento della Camera prefascista), che fu approvata con un voto pressoché plebiscitario: dei 212 senatori presenti ben 211 votarono a favore e uno solo contro, oltrepassandosi così con facilità la maggioranza della metà più uno dei componenti del Senato (maggioranza pari a 173). Segno evidente, questo, della stesura di un regolamento compiuta, sin dall'inizio, in pieno spirito collaborativo e il cui testo risultò idoneo a raccogliere il consenso sostanzialmente di tutte le forze politiche e di quasi tutti i senatori (dei quali, si ricorda, circa un terzo non erano elettivi) presenti nel primo Senato repubblicano.

Ciò nonostante, il giudizio della dottrina su tale regolamento tende ad essere piuttosto svalutativo delle novità in esso introdotte, tant'è che in genere lo si ritiene sostanzialmente corrispondente a quello della Camera prefascista, che, come si è appena visto, fu riadottato, con le opportune modifiche di coordinamento, nell'altro ramo del Parlamento. In questa ottica, si è perciò osservato che il regolamento del Senato «ripeteva con qualche variante talora anche

di rilievo la normativa regolamentare dell'altro ramo del parlamento» (S. Tosi, 1974, p. 90 ss.); o che «non molte sono le varianti, al di là dell'architettura, rispetto alle procedure cui si era già rimodellata la Camera dei deputati» (A. Manzella, 2003, p. 65 ss.).

La stessa architettura dei due regolamenti, del resto, ad un'analisi accurata, appare differenziarsi in modo tutto sommato piuttosto lieve: "le poche differenze dipendono per lo più dal fatto che, nel testo della camera, le norme imposte dal nuovo assetto costituzionale o mancano del tutto [...] o sono state introdotte col metodo della novellazione, mentre nel testo senatorio hanno avuto una propria collocazione [...]; oppure, più raramente, dal fatto che il senato ha posto in essere regolamenti 'minori' che assorbono completamente la disciplina dettata dalla camera nel regolamento generale e in norme attuative (è il caso della verifica dei poteri e della biblioteca); o infine dal fatto di aver collocato al suo posto una disciplina" che nel regolamento della Camera si trovava fuori dall'ordine sistematico (come la disciplina del processo verbale) (G.G. Floridia, 1986, p. 167).

Tale giudizio svalutativo si spiega con la circostanza che la Giunta per il regolamento del Senato, secondo quanto riconobbe lo stesso relatore (il social-liberale Giovanni Persico), nel predisporre la propria proposta, abbia tratto dichiaratamente ispirazione soprattutto dal regolamento della Camera prefascista; del resto, non era neppure immaginabile che in meno di un mese la Giunta potesse elaborare un testo regolamentare del tutto originale ed idoneo a sviluppare appieno il valore innovativo della disciplina costituzionale.

Tuttavia, non sembra che queste considerazioni possano condurre ad una svalu-

tazione così netta dell'opera di elaborazione e di revisione del regolamento che si svolse in Senato nel corso della I legislatura repubblicana.

Va anzitutto considerato che il regolamento del Senato prestò maggiore attenzione allo sviluppo della carta costituzionale, dedicando specifiche discipline al versante parlamentare di procedimenti "speciali" previsti in Costituzione, quali il riesame di leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, l'esame della questione di merito sulle leggi regionali e il seguito delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (si vedano rispettivamente gli artt. 88, 89 e 90 del regolamento del Senato).

Inoltre, per effetto delle numerose modifiche alle proposte presentate dalla Giunta, la disciplina regolamentare del Senato, pur risalente alla medesima matrice, si differenziò sin da subito, per alcuni importanti profili, rispetto a quella tradizionalmente propria dell'altro ramo del Parlamento: si pensi anzitutto alla diversa disciplina del voto segreto e delle stesse modalità di revisione del regolamento parlamentare; ma anche all'articolazione interna in Giunte e Commissioni e alla possibilità di costituire gruppi "autorizzati", prevista alla Camera ma negata al Senato (fino al 1977).

Oltre a ciò, nei due regolamenti si rinvengono alcune differenze nominalistiche trasmesse poi fino ai giorni nostri: ad esempio, il procedimento legislativo decentrato in Commissione assunse il nome di "sede deliberante" al Senato e di "sede legislativa" alla Camera (si vedano l'art. 40 del regolamento della Camera e l'art. 26 del regolamento del Senato); oppure, l'esito negativo di una votazione viene proclamato più bruscamente alla Camera,

la quale "respinge", ma con maggiore tatto al Senato, il quale "non approva" (cfr. l'art. 106 del regolamento della Camera e l'art. 84 del regolamento del Senato).

Il punto sicuramente più dibattuto in occasione dell'approvazione del nuovo regolamento del Senato fu quello relativo alle modalità di votazione. Nell'affrontare tale disciplina si ruppe, infatti, quel clima consensuale che si è già osservato informare tutta l'elaborazione del nuovo regolamento: si registrò, in proposito, una netta contrapposizione, sia tra i gruppi di maggioranza e i gruppi di opposizione, sia, soprattutto, tra i senatori democristiani, da un lato, e pressoché tutti i restanti, dall'altro. E ciò anche per effetto dell'eco delle vicende politicamente più significative di quelle stesse settimane: vale a dire, per un verso, la mancata compattezza del gruppo democristiano nel supportare il candidato alla Presidenza della Repubblica originariamente indicato da De Gasperi, Carlo Sforza, che condusse lo stesso De Gasperi a puntare poi, pur senza richiedere l'accordo delle sinistre, su Luigi Einaudi (G. Baget Bozzo, 1954, p. 229 ss.; A. Baldassarre-C. Mezzanotte, 1985, p. 39 ss.); per altro verso, la lunga gestazione del quinto governo De Gasperi (maggio 1948-gennaio 1950), che, benché la democrazia cristiana disponesse della maggioranza assoluta alla Camera, vedeva una composizione quasi paritaria del Gabinetto, con undici ministri democristiani e nove laici (P. Calandra, 1996, p. 63 ss.).

Nel silenzio serbato sul tema dalla nuova carta costituzionale, la Giunta per il regolamento, seppure dopo una (come si è accennato, assai rara) votazione a maggioranza, aveva infatti proposto di ribadire nel regolamento del Senato quanto stabilito dall'art. 63 dello statuto albertino: e cioè che doves-

sero avere obbligatoriamente luogo a scrutinio segreto le votazioni finali di ogni progetto di legge (conformemente a quanto disponeva l'art. 97 del regolamento della Camera prefascista), così come tutte le votazioni riguardanti persone<sup>15</sup>; per il resto, nel testo trasmesso all'Assemblea non veniva neppure ipotizzata la possibilità di votazioni segrete 'a richiesta', stabilendosi che «le altre votazioni si fanno per alzata e seduta, a meno che quindici senatori chiedano la votazione per divisione o venti la votazione per appello nominale. Nel concorso di diverse domande, prevale quella per l'appello nominale»<sup>16</sup>.

L'Assemblea, dopo una vivace discussione sul punto, in un primo momento – con votazione svoltasi a scrutinio segreto e conclusasi con uno scarto di appena undici voti<sup>17</sup> – approvò un emendamento a prima firma del senatore democristiano Antonio Boggiano Pico, con il quale si sopprime l'obbligatorietà del voto segreto nella votazione finale dei progetti di legge, ma che era diretto, in sostanza, a sancire il pressoché completo abbandono dello scrutinio segreto (salvo che per le sole votazioni riguardanti persone).

Quella compiuta dall'Assemblea del Senato fu, evidentemente, una scelta che andava a tutela della compattezza della maggioranza di governo e che vide schierati – per quanto è possibile ricostruire –, da una parte, i senatori democristiani e, dall'altra, i senatori delle opposizioni, cui si sommarono una cospicua parte dei senatori appartenenti a partiti alleati alla DC.

Il giorno successivo, a seguito di una rimediazione della questione, la Giunta per il regolamento giunse ad una riformulazione dei restanti commi dell'art. 73 del progetto, alla luce dei quali il voto segreto

restava possibile su richiesta, ma, in caso di concorso con una richiesta di voto per appello nominale, doveva essere quest'ultima a prevalere. Tuttavia, la proposta della Giunta non passò, in quanto fu approvato, a scrutinio segreto e con uno scarto di appena dodici voti, un emendamento, a prima firma del comunista Mario Palermo, diretto invece ad affermare la prevalenza della richiesta dello scrutinio segreto<sup>18</sup>.

Che una spaccatura siffatta – solo parzialmente ricomposta, *a posteriori*, attraverso una soluzione in qualche modo compromissoria, emersa però in esito a due votazioni a scrutinio segreto risoltesi a vantaggio di schieramenti opposti, in entrambi i casi per margini piuttosto stretti – si sia registrata in Senato sul tema del voto segreto non può sorprendere più di tanto: già in seno alla Consulta nazionale (a parti invertite: A. Mannino, 1999, p. 99 ss.) e nella stessa Assemblea Costituente, in sede di elaborazione del testo costituzionale (A. Casu, 1986, p. 562 ss.), si era avvertita la delicatezza della questione ai fini della configurazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione e tra parlamento e governo, nonché ai fini dell'assetto delle relazioni tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza e di quelle tra questi ultimi e i partiti di riferimento, oltre che tra gli stessi parlamentari e gli elettori. La scelta, compiuta a maggioranza dall'Assemblea Costituente, di sopprimere nell'art. 72 della Costituzione il riferimento alla votazione finale «a scrutinio segreto» – presente invece nel testo dell'art. 69 del progetto di Costituzione – e di rimettere perciò integralmente la questione ai regolamenti parlamentari, lasciava in qualche modo a tali fonti una 'patata bollente': ossia l'arduo compito di disciplinare, anche a seconda

dei rapporti di forza derivanti dalle elezioni politiche del 1948, una questione che nel precedente ordinamento era invece oggetto di un preciso vincolo costituzionale, risalente alla tradizione costituzionale francese ed italiana degli ultimi anni del Settecento e espressamente violato dal regime fascista, in occasione dell'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni<sup>19</sup>.

Piuttosto, quello che va segnalato è il fatto che i gruppi parlamentari alleati con la democrazia cristiana, sin dal giorno successivo alla prima votazione della mozione di fiducia al governo De Gasperi, avessero piena consapevolezza della necessità del voto segreto per poter rendere più incisiva la propria collocazione nella maggioranza governativa e per accrescere così la propria visibilità di forze politiche: in nome di questo obiettivo, non ebbero pressoché alcuna esitazione a sacrificare quel deciso rafforzamento della tenuta del governo in parlamento che la limitazione del voto segreto naturalmente avrebbe originato. Del voto segreto, poi, come è noto, finiranno per giovare intensamente anche le correnti della democrazia cristiana, "consentendo ad una o più di esse di unirsi occultamente nel voto all'opposizione e di rovesciare governi cui si assicurava in sede ufficiale il sostegno" (L. Elia, 1984, p. 267). Non occorre invece soffermarsi oltre per comprendere il *revirement* compiuto dalle opposizioni nel senso di difendere tale strumento: come è stato osservato, "il funzionamento del sistema di governo in Italia, 'bloccato' dal difetto di alternanza tra diversi schieramenti di partiti (o tra i maggiori partiti di massa), sembra fatto apposta perché l'opposizione sia portata a dare significato più positivo che negativo alla segretezza del voto" (L. Elia, 1984, p. 268 ss.).

Alla luce di ciò, non sorprende che alla Camera, come si è rilevato, la questione delle modalità di votazione non fu mai affrontata, né che la disciplina provvisoriamente mutuata dal regolamento prefascista, contenente – in conformità con l'ormai superato disposto statutario, ma non con la scelta dell'Assemblea Costituente, che avrebbe richiesto almeno un'esplicita soluzione della questione, in un senso o nell'altro – l'obbligo dello scrutinio segreto nella votazione finale dei progetti di legge, sia rimasta in vigore, insieme alla prevalenza di tale forma di scrutinio sulle altre, fino al 1988, e in qualche misura abbia costituito il simbolo dell'equilibrio precario su cui si sono retti tutti i governi succedutisi fino ad allora. E anche al Senato, benché non obbligatorio (salvo che per le votazioni riguardanti persone), il voto segreto verrà comunque richiesto, nella prassi, con una certa frequenza: ovviamente soprattutto in quei casi in cui le opposizioni, avvalendosi di alleanze (più o meno occulte) con frange della maggioranza di governo, intenderanno mettere in difficoltà l'esecutivo; oppure laddove allo scontro ideologico si sovrapporranno *cleavages* diversi, e più occulti, in dipendenza della tutela di interessi settoriali o territoriali.

Sta di fatto che proprio quanto accaduto al Senato dimostra che la scelta di mantenere, nell'altro ramo del parlamento, la regola del voto finale a scrutinio segreto, lungi dal rappresentare "un residuo tralattico della tradizione statutaria" o il "frutto di una scelta irriflessiva da parte delle forze politiche", costituì l'esito di una consapevole, seppure implicita, decisione, di grande importanza al fine di delineare il punto di equilibrio tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza, tra maggioranza e

opposizione, tra parlamento e governo, nonché, infine, tra rappresentanti e rappresentanti (S. Curreri, 2001, p. 527 ss.).

4. *I successivi tentativi di modifica regolamentare e i loro diversi esiti, determinati dall'opposta interpretazione dell'art. 64 Cost.*

Ulteriori differenziazioni derivarono poi dalle modifiche successivamente apportate ai due regolamenti, sempre nel corso della I legislatura. Benché una parte di esse fosse stata – correttamente – preceduta da un lavoro istruttorio svolto insieme dalle due Giunte per il regolamento, il loro destino si diversificò in modo sensibile: alla Camera, come si è accennato, si mise mano a riforme regolamentari anche piuttosto incisive, relativamente a momenti-chiave quali la programmazione dei lavori (con l'istituzione della Conferenza dei presidenti, presto trasformatasi, di fatto, in Conferenza dei capigruppo), il procedimento legislativo (con la disciplina della sede redigente), la procedura di revisione costituzionale e le prerogative parlamentari (con l'istituzione della Giunta per le autorizzazioni a procedere); al Senato, invece, si mantenne sostanzialmente inalterato il testo adottato nel 1948.

Ciò fu dovuto, in realtà, al fatto che al Senato, per effetto di una lettura assai più rigorosa del *quorum* richiesto dall'art. 64 Cost., le modifiche regolamentari potevano avere luogo solo con un consenso assai vasto. Il Senato decise, infatti, sin dall'inizio di dare un'attuazione rigorosa al disposto costituzionale, richiedendo la maggioranza assoluta sia sulla votazione finale del nuovo regolamento, sia sulle sue singole

modifiche. Alcune di queste, in effetti, pur licenziate con ampio consenso dalla Giunta per il regolamento, risultarono poi a sorpresa bocciate dall'Assemblea: per esempio, il 1° febbraio 1950 fu bocciata, con 131 voti a favore (ben al di sotto della maggioranza dei componenti, pari a 170), una proposta della Giunta per il regolamento diretta a disciplinare l'abbinamento dei progetti di legge e ad assicurare forme di coordinamento tra i due rami del Parlamento in caso di presentazione progetti di legge relativi alla stessa materia<sup>20</sup>; nel novembre del 1950 fu invece accantonata la proposta diretta ad istituire una Giunta per le autorizzazioni a procedere<sup>21</sup>.

Tale rigore fu attenuato soltanto nel 1971, richiedendosi la verifica automatica della maggioranza assoluta unicamente per l'approvazione finale di un complesso organico di modifiche al regolamento (susceptibile di stralcio a richiesta di otto senatori: in tal caso, la maggioranza assoluta è richiesta "per l'approvazione di ciascuna parte stralciata", secondo quel che dispone l'art. 167, comma 6, del regolamento del Senato).

Alla Camera si è seguito invece il percorso esattamente opposto, per giungere peraltro, a partire dal 1990, ad un punto di approdo simile a quello del Senato. Per effetto della già ricordata riadozione del regolamento prefascista, infatti, la Camera non si era nemmeno posta il problema dell'attuazione da dare all'art. 64, primo comma, Cost.: tutte le delibere relative al regolamento, sia quelle rivolte ad apportarvi singole modifiche, sia quelle dirette ad autorizzare la Giunta per il regolamento a predisporre un testo coordinato, erano perciò state assunte con modalità tali da non far risultare né la sussistenza del numero legale, né tanto meno il supera-

mento del *quorum* aggravato richiesto dall'art. 64 Cost. Anzi, nell'unica occasione in cui si era avuta una votazione a scrutinio segreto per l'approvazione di una delle modifiche regolamentari del febbraio 1949, dall'esito di questa si evince in modo chiaro il mancato rispetto del requisito stabilito dalla carta costituzionale<sup>22</sup>.

Quando la questione fu sollevata, per la prima volta, da Palmiro Togliatti nella seduta del 17 marzo 1950, in occasione della votazione di una modifica diretta ad aggravare le sanzioni nei confronti dei deputati, il presidente della Camera Gronchi dovette "arrampicarsi sugli specchi": in un primo momento provò a sostenere che tale *quorum* fosse richiesto solo per l'adozione di un nuovo regolamento, e non anche per le sue modifiche; poi, sulla base delle critiche rivoltegli anche dai democristiani Dossetti e Ambrosini, concorse all'individuazione di una soluzione di compromesso, consistente nell'inserimento nel regolamento (all'art. 15) di una disposizione ai sensi della quale le modifiche regolamentari avrebbero dovuto "essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedano il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati"<sup>23</sup>. Si estendeva così, in pratica, alla sussistenza del *quorum* della maggioranza assoluta il criterio, già previsto da quel regolamento, della presunzione, salvo richiesta di verifica, della sussistenza del numero legale di cui all'art. 64, terzo comma, Cost.

Questa soluzione, su cui si registrò il consenso di tutte le forze politiche (R. Astraldi-F. Cosentino, 1950, p. 2 dell'*addendum*), fu oggetto di dure critiche in dottrina (avanzate con particolare efficacia da S. Tosi, 1959 e 1974), ma fu comunque con-

fermata nello stesso regolamento del 1971. Essa è stata superata soltanto con la revisione dell'art. 16 r.C. avvenuta il 28 febbraio 1990, la quale – non molto diversamente da quanto si è visto disporre il vigente regolamento del Senato – ha stabilito che la maggioranza assoluta occorra per il voto finale del testo della Giunta per il regolamento (e non quindi per gli emendamenti ad essa riferiti) e che la sussistenza di tale *quorum* sia in questa ipotesi accertata automaticamente attraverso votazione nominale, anche quando non sia stata richiesta una votazione qualificata.

5. *Il contrasto interpretativo tra Ungari e Manzella: la continuità regolamentare come ragione di forza del parlamento repubblicano o come "scelta catastrofica"?*

Sulle ragioni e sugli effetti della scelta in senso continuista, compiuta dalla Camera e, seppure con minore nettezza, anche dal Senato, le opinioni di due tra i maggiori studiosi dell'esperienza parlamentare repubblicana risultano tra loro non poco diversificate, se non radicalmente contrapposte.

Una valutazione in senso decisamente favorevole al percorso seguito dalle prime Camere repubblicane è proposta, nel suo *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, elaborato proprio sul finire degli anni '60, in coincidenza con la fase di preparazione dei nuovi regolamenti parlamentari, da Paolo Ungari: egli ritiene che «il metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del regolamento del 1900» abbia prodotto «fertili frutti consentendo sperimentazioni e flessibili innovazioni» e abbia così dato origine ad una "ricca e autorevo-

le tradizione parlamentare” (P. Ungari, 1968, p. 94 ss.; Id., 1971, p. 136 ss.).

Sulla stessa lunghezza d'onda sembra collocarsi un'altra dottrina, ad avviso della quale “l'adozione del regolamento prefascista fu comunque per la camera una decisione, se non quasi obbligata, almeno naturale e spontanea”: sarebbe, perciò, stato eccessivo pretendere che, già all'indomani dell'entrata in vigore della carta costituzionale, potesse realizzarsi una riflessione approfondita sulle divergenze esistenti con lo statuto albertino e, in particolare, “sull'influenza che tali divergenze avrebbero dovuto esercitare sulla disciplina organizzativa e funzionale dei nuovi organi rappresentativi” (A. Mannino, 1999, p. 115 ss.). E, sempre con valutazione *a posteriori*, si è rilevato che le norme del regolamento prefascista “ben si prestavano ad assicurare ai partiti esclusi dall'area di governo una posizione in Parlamento che li mettesse al riparo da un'ulteriore emarginazione”; consentendo, anzi, “l'utilizzazione di quelle regole di garanzia non tanto o soltanto in funzione di contrasto della maggioranza, ma soprattutto in funzione di compartecipazione alle decisioni sui diversi versanti dell'attività parlamentare” (P. Caretti, 2001, p. 593 ss.).

All'opposto, Andrea Manzella ha giudicato molto severamente la scelta di riadottare, nel 1948, “come se nel frattempo non fosse successo quasi niente”, i vecchi regolamenti parlamentari del 1922, ispirati ad una “concezione atomistica del Parlamento”, che sottovaluta la rilevanza dei gruppi e delle dinamiche tra maggioranza e opposizione (A. Manzella, 1969, p. 43 ss.). Tale autore ha qualificato come “catastrofica” quella decisione (A. Manzella, 1981, p. 143), ricordando, tra l'altro, che proprio l'assetto normativo parlamentare «era stato fra le

cause di quella debolezza istituzionale dei governi, a cui era anche dovuto l'avvento del fascismo»; e rilevando come tale scelta abbia fatto sì che nel periodo che va dal 1948 al 1971, per la prima volta nella storia d'Italia, il diritto parlamentare si sia trovato ad essere, contrariamente a quel che accadeva in epoca statutaria, «alla retroguardia del diritto costituzionale» (A. Manzella, 2003, p. 64 ss.).

Peraltro, Manzella, nel farsi carico di ricercare le ragioni di una tale scelta, le individua sia in fattori di tipo storico-culturale (la prevalenza dell'interpretazione parentetica del fascismo, diretta a consolidare la democrazia italiana), sia in fattori di ordine politico (la necessità di assicurare la funzione compromissoria del parlamento, in un contesto di «democrazia bloccata»). Secondo tale autore, infatti, per un verso, “l'idea della continuità del regime parlamentare liberale che ‘vince’ sulla rottura, sulla ‘parentesi’ del fascismo, come doveva teorizzare Benedetto Croce, è una idea-forza di quegli anni che vedevano la ripresa e l'inizio del consolidamento della democrazia in Italia” (A. Manzella, 2003, p. 65; G. Amato, 1973, p. 93 ss.; sugli effetti perversi dell'interpretazione parentetica, cfr. E. Gianfrancesco, 2008); per altro verso, “l'insediamento parlamentare di un'opposizione senza vicine speranze d'alternativa doveva essere gelosamente custodito con tutti gli istituti del vecchio parlamento ottocentesco, compresa la suprema ‘garanzia ostruzionistica’” (A. Manzella, 2003, p. 69).

Si tratta, in definitiva, di fattori in larga parte analoghi a quelli che ostacolavano, su un piano più generale, una tempestiva attuazione della seconda parte del testo costituzionale, relativamente ad altri aspet-

ti non poco innovativi sul piano istituzionale (M. D'Antonio, 1978, p. 107; A. Pizzorusso, 1995, p. 119 ss.; G. Rolla, 2000, p. 597), e che condussero, durante la prima legislatura repubblicana, a porre in essere quella che è stata provocatoriamente qualificata come «la restaurazione dello stato di tipo giolittiano» (A. Predieri, 1975, p. 25 ss.); o, come con maggior precisione si è rilevato, del quadro istituzionale dello Stato italiano del primo dopoguerra (E. Rotelli, 1981, p. 100).

La questione, in definitiva e per dirla in una sola necessariamente semplificante battuta, è se possa estendersi anche ai regolamenti parlamentari il ripensamento critico che Giulio Andreotti, negli anni '70, ha mosso nei confronti dell'azione degasperiana di quel periodo: secondo tale valutazione, operata ovviamente "con il senno di poi", il limite dell'azione di De Gasperi consisterebbe nel "non avere spinto per l'attuazione piena della Costituzione durante la prima legislatura repubblicana", perché, se così fosse avvenuto, "il corso della nostra storia nazionale avrebbe avuto una minore fragilità" (G. Andreotti, 1977, p. 167). Quel che pare certo, alla luce dell'analisi fin qui condotta, è che molte delle caratteristiche che sono state proprie dell'esperienza parlamentare repubblicana, almeno fino alla fine degli anni '80, trovano la loro origine in scelte (o in "non scelte") che furono compiute non solo dall'Assemblea costituente in occasione della stesura della carta costituzionale, ma anche da Camera e Senato negli anni immediatamente successivi, quando si trattò di andare a definire le norme e le prassi destinate a regolamentare l'attività parlamentare.

### Bibliografia

- Amato G., *Tendenze istituzionali e nuovi regolamenti parlamentari*, in *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*. Atti del seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971. Giuffrè, Milano, 1973, p. 93 ss.
- Ambrosini G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La voce, Firenze, 1921.
- *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, I, p. 187 ss.
- Andreotti G., *Intervista su De Gasperi*, a cura di A. Gambino, Laterza, Roma-Bari, 1977.
- Astraldi R. - Cosentino F., *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano. Storia-esposizione-raffronti-interpretazioni*, Colombo, Roma, 1950.
- Baget Bozzo G., *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti. 1945-54*, Vallecchi, Firenze, 1954, 2 voll.
- Baldassarre A. - Mezzanotte C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.
- Ballini P.L., *"L'arma della scheda". Alle origini della legge elettorale del 1953*, in *Ventunesimo secolo*, 2004 (n. 1), p. 159 ss.
- Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il mulino, Bologna, 2004.
- Bertolini F., *Il regolamento dell'ultima Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, *infra*.
- Calamandrei P., *Maggioranza e opposizione*, in *Il ponte*, 1948, p. 633 ss.
- Calandra P., *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il mulino, Bologna, 1996.
- Capotosti P.A., *Accordi di governo e Presidente del consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.
- Caretto P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento*. Storia d'Italia. Annale n. 17, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, p. 583 ss.
- Casu A., *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, p. 553 ss.
- Cheli E., *La vera crisi del Parlamento italiano (1973)*, in Id., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il mulino, Bologna, 1978, p. 95 ss.
- Cotta M., *Il parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 201 ss.
- Craveri P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il mulino, Bologna, 1977.
- *La vocazione "arbitrale" di Enrico De Nicola (1991)*, in Id., *La democrazia incompiuta. Figure del '900 italiano*, Marsilio, Venezia, 2002, p. 67 ss.
- *De Gasperi*, Il mulino, Bologna, 2006.
- Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995.

- *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Il parlamento*. Storia d'Italia. Annale n. 17, cit., p. 519 ss.
- D'Antonio M., *La Costituzione di carta*, II ed., Mondadori, Milano, 1978.
- De Micheli C. - Verzichelli L., *Il Parlamento*, Il mulino, Bologna, 2004.
- De Siero U., *La mancata riforma delle istituzioni politiche, in La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, a cura di U. De Siero, S. Guerrieri e A. Varsori, Carocci, Roma, 2004, p. 3 ss.
- Elia L., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.
- *A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato. III. La Costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 261 ss.
- Fabbrini S., *De Gasperi e la "giuntura critica" del periodo 1948-1953. L'Italia dell'immediato dopo-guerra tra due modelli di democrazia*, in *Ricerche di storia politica*, 2008, p. 53 ss.
- Florida G.C., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.
- Galli G., *Mezzo secolo di DC. 1943-1993. Da De Gasperi a Mario Segni*, Rizzoli, Milano, 1993.
- Gianfrancesco E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista, infra*.
- Lanzalaco L., *Le politiche istituzionali*, Il mulino, Bologna, 2005.
- Longi V. - Stramacci M., *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, II ed., Giuffrè, Milano, 1968.
- Mannino A., *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Giuffrè, Milano, 1999, p. 99 ss.
- Manzella A., *Maggioranza ed opposizione in Parlamento*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 1969, n. 4, p. 43 ss.
- *Il groviglio del "decretone"*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 138 ss.
- *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003.
- Maranini G., *Storia del potere in Italia 1848-1967 (1967)*, nuova ed., Guaraldi, Firenze, 1983.
- Merlini S., *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 3 ss.
- Milazzo P., *L'assetto del governo, in La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. I, p. 68 ss.
- Morisi M., *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamentari della repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992.
- Musella L., *Il trasformismo*, Il mulino, Bologna, 2003.
- Orlando F., *Ma non fu una legge truffa*, Cinque lune, Roma, 1989.
- Orsina G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale, in Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Il mulino, Bologna, 1996, p. 397 ss.
- Petta P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli, Roma, 1975.
- Piretti M.S., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il mulino, Bologna, 2003.
- Pizzorusso A., *Il disleglo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, coordinata da F. Barbagallo, vol. II, 2., Einaudi, Torino, 1995, p. 113 ss.
- Predieri A., *Parlamento 1975*, in Id., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano, 1975, p. 11 ss.
- Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Il mulino, Bologna, 2003.
- *Cinquanta anni dopo la riforma elettorale del 1953, in Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Cecantini e S. Vassallo, Il mulino, Bologna, 2004, p. 71 ss.
- Rolla G., *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, p. 593 ss.
- Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, ora in Id., *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 213 ss.
- Rotelli E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 87 ss.
- Sabbatucci G., *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il mulino, Bologna, 1991.
- Simoncini A. - Boncinelli V., *La produzione legislativa, in La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. II, p. 151 ss.
- Tosi S., *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.
- *Diritto parlamentare*, I ed., Giuffrè, Milano, 1974.
- Traversa S., *I tempi degli interventi parlamentari (L'art. 39 del regolamento della Camera dei deputati)*, in *Diritto e società*, 1983 (ora in Id., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi (Studi)*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 409 ss.).
- Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 39 ss.
- *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi, s.d. (ma 1971).
- Valentino N., *Enrico De Nicola*, La Navicella, Roma, 1989.
- Zampetti E., *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 649 ss.

- <sup>1</sup> Nella I legislatura si succedono infatti tre governi De Gasperi, supportati da diverse coalizioni: il primo (quinto governo De Gasperi: 23 maggio 1948-12 gennaio 1950) è un quadripartito; il secondo, dopo l'uscita dei liberali, è un tripartito (sesto governo De Gasperi: 27 gennaio 1950-16 luglio 1951); il terzo, dopo l'uscita anche dei socialdemocratici, è un bipartito (settimo governo De Gasperi: 26 luglio 1951-29 giugno 1953).
- <sup>2</sup> La segreteria della democrazia cristiana, nel corso della I legislatura, non è mai affidata a De Gasperi: la carica è infatti ricoperta prima da Attilio Piccioni, poi da Giuseppe Cappi, quindi da Paolo Emilio Taviani e infine da Guido Gonella (G. Calli, 1993, spec. p. 65 ss.; cfr. A. Pizzorusso, 1995, p. 133).
- <sup>3</sup> Cfr. l'intervento di De Gasperi letto al congresso nazionale della DC a Napoli, il 27 giugno 1954 (in [www.degasperi.net](http://www.degasperi.net)).
- <sup>4</sup> A.C., I legislatura, doc. I, n. 3, presentata il 2 febbraio 1949.
- <sup>5</sup> Cfr. il presidente della Camera Gronchi in A.C., I legislatura, res. sten., 11 febbraio 1949, p. 6255 ss. e 6259 ss.
- <sup>6</sup> Va infatti segnalato che per l'approvazione delle modifiche regolamentari in questione era considerata sufficiente, nonostante il disposto dell'art. 64, primo comma, Cost. la sussistenza della maggioranza semplice: cfr. *infra*, il par. 4.
- <sup>7</sup> A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, presentata il 24 ottobre 1949. Si noti che, trattandosi di mero coordinamento, in questo caso non compare neanche la figura del relatore: è, comunque, l'onorevole Ambrosini ad assumersi, di fatto, sia l'onere di esporre i criteri informativi del coordinamento, sia quello di esprimere l'opinione della Giunta per il regolamento nel corso dei lavori dell'Assemblea (A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1947, p. 13361 ss.).
- <sup>8</sup> Le espressioni virgolettate sono

- tratte da A.C., I legislatura, res. sten., 27 aprile 1949, p. 8174.
- <sup>9</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte dall'intervento dell'onorevole Ambrosini in A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1947, p. 13361 ss.
- <sup>10</sup> Cfr. A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, p. 1.
- <sup>11</sup> Del resto, già nella seduta del 27 aprile 1947, subito dopo l'approvazione dell'autorizzazione al coordinamento, il presidente Gronchi precisò che tale autorizzazione «non preclude la possibilità di altre modifiche che man mano si potranno rendere necessarie e che saranno sottoposte, previo esame della Giunta del regolamento, all'Assemblea»: cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 27 aprile 1949, p. 8174 ss.
- <sup>12</sup> Cfr. A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, presentata il 24 ottobre 1949, p. 29. Analoga soluzione, del rinnovo biennale con possibilità di conferma, è stata poi adottata, con revisione regolamentare approvata il 3 dicembre 1965 (e poi confermata dal regolamento del 1971), con riferimento ai componenti delle Commissioni permanenti, e ai loro Uffici di presidenza, in precedenza vigendo invece la regola del rinnovo annuale (V. Longi-M. Stramacci, 1968, p. 79 ss.).
- <sup>13</sup> Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1949, p. 13364.
- <sup>14</sup> In realtà, la denominazione di «Conferenza dei presidenti dei gruppi» non compare in tale disciplina, nella quale si configurò invece una «Conferenza dei presidenti»: ossia una riunione, convocata dal Presidente di Assemblea spontaneamente o dietro delibera dell'Assemblea, dei Vicepresidenti, dei Presidenti delle Commissioni e dei Presidenti dei gruppi dell'Assemblea, diretta ad «esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea» o ad «organizzare la discussione», stabilendo «l'ordine degli interventi nonché il numero e la data delle sedute necessarie». Tuttavia,

- a tale denominazione (o a quella, più sintetica, di «Conferenza dei capigruppo») si fece ricorso sin da subito nella prassi, prima che essa fosse codificata nei regolamenti di Camera e Senato, nel 1971 (cfr. E. Zampetti, 1969, p. 664).
- <sup>15</sup> A.S., I legislatura, doc. I, n. 1, p. 3. Nella relazione, si riferì che la Giunta per il regolamento aveva respinto, appunto, a maggioranza, la proposta volta a consentire che venticinque senatori potessero chiedere l'appello nominale per la votazione finale dei progetti di legge.
- <sup>16</sup> A.S., I legislatura, doc. I, n. 1, p. 25 ss. Al contrario, il regolamento della Camera prefascista, pur aprendosi anch'esso con l'affermazione per cui «il voto finale sulle proposte di legge si dà a scrutinio segreto», riconosceva poi anche la possibilità di voti segreti «a richiesta», su iniziativa di venti deputati, stabilendo che «nel concorso di diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre; quella dell'appello nominale [su iniziativa di quindici deputati] prevale sulla domanda di votazione per divisione dell'Aula [su iniziativa di dieci deputati]».
- <sup>17</sup> E cioè: 225 senatori votanti (maggioranza 113); 124 voti favorevoli e 101 contrari (A.S., I legislatura, res. sten., 15 giugno 1948, p. 248).
- <sup>18</sup> 253 senatori votanti (maggioranza 127); 139 voti favorevoli e 114 contrari (A.S., I legislatura, res. sten., 17 giugno 1948, p. 312): cfr. A. Casu, 1986, p. 567 ss.
- <sup>19</sup> Si veda, infatti, l'art. 15, ultimo comma, della legge 19 gennaio 1939, n. 129 (su cui cfr. P. Ungari, 1971, p. 122 ss. e E. Gianfrancesco, 2008).
- <sup>20</sup> A.S., I legislatura, res. sten., 1° febbraio 1950, p. 13233 ss.
- <sup>21</sup> Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 17 novembre 1950, p. 20863 ss.
- <sup>22</sup> Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 10 febbraio 1949, p. 6230 ss.
- <sup>23</sup> A.C., I legislatura, res. sten., 24 marzo 1950, p. 16513 ss.

# I regolamenti del 1971

CARLO CHIMENTI

Parecchi anni fa, studiando la nostra forma di governo, giungevo alla conclusione che la Costituzione del '48, dopo aver optato per un "parlamentarismo di tipo nuovo" e fissato una sorta di "doppio comando" del sistema, suddividendolo fra Parlamento e Governo, aveva lasciato al gioco delle maggioranze parlamentari, e quindi dei partiti, il compito di puntualizzare i termini della suddivisione, utilizzando all'uopo la modifica della normativa elettorale e dei Regolamenti parlamentari. Il che d'altronde ha consentito, a Costituzione invariata, ossia restando fermo il regime parlamentare, una significativa evoluzione di questo attraverso varie fasi, collegate all'andamento dei rapporti fra i partiti conseguente ai risultati elettorali. E certamente quella provocata dai Regolamenti del 1971 è stata una svolta nel modello di parlamentarismo fino ad allora realizzatosi da noi in base per l'appunto, ad ormai superati equilibri partitici.

In effetti, a partire dalla terza legislatura (1958) si apre una fase politica nuova, durante la quale la maggioranza centrista, fino ad allora al potere, entra in crisi assieme alla

c.d. "democrazia bloccata" (da superare — come ha testé ricordato P. Caretti — mediante la legittimazione reciproca di tutte le forze politiche); crisi dovuta non solo all'aumento dei voti delle sinistre, ma soprattutto all'attenuarsi della compattezza democristiana fra gli eredi di De Gasperi. Accade così che il rapporto Parlamento/Governo comincia a modificarsi sia nel senso dell'acquisto di maggiori spazi di decisione da parte del Parlamento, sia dell'affievolirsi della capacità direttiva del Governo; al quale adesso, per l'accennato mutamento del quadro politico, nuoce anche la mancata attuazione del riordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri di cui all'art.95, u. c., della Costituzione, col conseguente perdurare di un'obsoleta normativa sull'attività governativa: per cui le premesse di un Governo "evanescente" che quella mancata attuazione comporta vengono progressivamente a concretizzarsi. Ciò peraltro accontenta in qualche misura le sinistre, escluse in linea di principio dal Governo — per via della c.d. *conventio ad excludendum* — sebbene in crescita elettorale, le quali riescono così a partecipa-



*Discorso inaugurale della V Legislatura repubblicana del Presidente della Camera Sandro Pertini.*

re alle decisioni che il Parlamento è chiamato a prendere assieme al Governo; ma fa comodo anche alla maggioranza parlamentare, che può cominciare ad articolare il proprio appoggio al Governo, differenziandolo da caso a caso, ed allo stesso Governo che dal sia pure occasionale sostegno della sinistra in Parlamento guadagna consenso sociale.

Il fenomeno si accentua nelle legislature del centro sinistra (IV,V,VI, dal '63 al '76), caratterizzate dal ritorno dei socialisti al Governo che, se certo allarga numericamente la maggioranza parlamentare, tuttavia la rende ancor meno compatta di prima, mentre il PCI – di cui la perdurante esclusione dal Governo (nonostante che i vecchi connotati antisistema vadano impallidendo) non arresta la crescita – aumenta la propria capacità di condizionare l'attuazione dei progetti governativi attraverso il negoziato parlamentare. Ed è un fenomeno che appare particolarmente visibile in materia di spesa pubblica, la quale dalla metà degli anni '60 comincia a crescere più delle entrate proprio in conseguenza del simultaneo aumento della domanda di interventi pubblici (per dare ai

cittadini nuovi servizi e per fronteggiare la recessione economica) e della disomogeneità della maggioranza governativa (Meschino 1991). Ad un certo punto, nel '71, l'assetto fluido del rapporto Parlamento/Governo sbocca in una riforma dei Regolamenti parlamentari – caldeggiata soprattutto dal PCI, ma che vede ampiamente d'accordo anche la maggioranza governativa, ormai riluttante a riconoscersi pienamente nel Governo (come invece era accaduto nelle prime legislature, grazie alla soverchiante paura del comunismo) –; riforma che avrebbe dovuto sanzionare il riequilibrio dei poteri fra Parlamento e Governo nei termini di un Parlamento "decisionale" e di un Governo "esecutivo", ossia nei termini allora in voga della "centralità" (effettiva e non meramente topografica) delle Camere. Si tratta in pratica del primo tentativo di puntualizzare, in ossequio alla Costituzione, il doppio comando del sistema (anche se col difetto di dire quasi nulla riguardo al Governo) favorendo al tempo stesso il processo di legittimazione reciproca delle forze politiche nella sede parlamentare, in cui le discriminazioni sono in via di principio inammissibili.

Conviene pertanto precisare che primaria finalità di tale riforma fu quella di far passare il Parlamento da un ruolo debole e tendenzialmente "ratificatorio" nelle istituzioni, quale aveva rivestito soprattutto nelle prime due legislature, ad un ruolo forte, o centrale: e la programmazione dei lavori, l'apertura delle Camere ad acquisizioni di conoscenze all'infuori dei canali governativi, il raccordo di esse con altri apparati istituzionali interni, a cominciare dalle Regioni, e internazionali come la Comunità europea sono i punti in cui meglio si manifesta l'anzidetta finalità. E che d'altra parte, il mezzo principale per ottenere quella finalità fu la

valorizzazione delle Commissioni come centri idonei a sviluppare, attraverso apposite procedure, le funzioni parlamentari non legislative, fino ad allora colpevolmente neglette. Fu cioè il passaggio dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in Commissione. Ed ecco perciò introdotto nei Regolamenti parlamentari l'istituto della "risoluzione" che, affiancandosi ai poteri legislativi già intestati dalla Costituzione alle Commissioni, riconosce a queste la capacità di deliberare direttamente indirizzi politici e misure di controllo, anche se naturalmente con accorgimenti (e cioè la possibilità della "rimessione" all'Assemblea delle delibere adottate in Commissione) capaci di salvaguardare la titolarità assembleare di queste funzioni (Mazzoni Honorati 2001). Se si considera che in questo modo le sedi abilitate ad esprimere la volontà delle Camere in campo non legislativo da due che erano aumentano a ventisei (per parlare delle sole Commissioni permanenti, che salgono a quattordici alla Camera e a dodici al Senato), si ha la misura di quel che significa il passaggio dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in Commissione. E non è tutto, perché oltre a diventare i centri naturali di svolgimento della massima parte dell'attività di indirizzo e controllo, le Commissioni divengono altresì le sedi principali dell'intera attività conoscitiva. Ed è attraverso di esse che le Camere possono stabilire altresì un collegamento continuativo con alcuni dei più rilevanti organismi istituzionali esterni al raccordo Parlamento/Governo (come le Regioni, la Corte Costituzionale, la Corte dei Conti), con centri operativi rilevanti come la RAI e le partecipazioni statali, e con la Comunità europea.

Bisogna quindi convenire, pur non sottovalutando affatto la portata delle altre innovazioni contemporaneamente introdott-

te nell'ordinamento parlamentare (come quelle relative allo svolgimento delle discussioni), che la chiave di volta della riforma regolamentare del '71 sta nella valorizzazione delle Commissioni e nella rottura della versione tradizionale che ne faceva, all'infuori della funzione legislativa, sedi esclusivamente preparatorie per l'eventuale (e sempre più problematico, visto il carico crescente dell'attività legislativa) esercizio delle altre funzioni parlamentari da parte delle Assemblee. Rottura che viene compiuta anche nei confronti della concezione "bigotta" del bicameralismo strutturale – quella che, considerando il Parlamento essenzialmente una macchina per fare le leggi, vede nel procedimento legislativo (in cui è prescritta la "separazione" delle Camere) il modello di tutte le sue deliberazioni – mediante la previsione della possibilità di istituire Commissioni bicamerali (o intercamerali), dove deputati e senatori lavorano insieme. Il cui trasparente scopo è di consentire alle due Camere di coordinarsi formando organismi unitari non solo a livello istruttorio, ma anche deliberativo (eccettuate, naturalmente le deliberazioni legislative) per la trattazione di materie di particolare rilievo; organismi peraltro collegabili con ciascuna Camera, al fine di lasciare aperta, a salvaguardia del bicameralismo strutturale, l'eventualità di deliberazioni separate. Una strada dunque – quella della valorizzazione delle Commissioni – al termine della quale pareva profilarsi abbastanza chiaro un Parlamento prevalentemente decisionale, in luogo di quello prevalentemente ratificatorio realizzatosi nelle prime legislature. Ma ciò, si badi, non già mediante la riduzione dei poteri del Governo in Parlamento, bensì attraverso la concretizzazione delle potenzialità di quest'ultimo.

Deve aggiungersi che i Regolamenti del '71, elaborati parallelamente alla Camera e al Senato e poi confrontati fra loro al fine di appianare quelle divergenze che avrebbero potuto pregiudicare l'unitarietà del lavoro parlamentare, avevano molte somiglianze nel comune intento di realizzare un Parlamento centrale nelle istituzioni, ma presentavano anche qualche notevole diversità (dal computo degli astenuti alla disciplina della questione di fiducia, dai limiti delle discussioni all'ambito del voto segreto). Ma la differenza di fondo che quei Regolamenti denotavano a prima lettura consisteva nell'impostazione "presidenzialistica" del Regolamento del Senato (nel quale cioè i poteri di direzione del Presidente d'Assemblea erano accentuati), che non trovava riscontro nel Regolamento della Camera. Comunque, la somma di queste differenze col passare del tempo si è rivelata in grado di produrre un effetto di vasta portata, cioè di incrinare il principio del bicameralismo paritario sancito dalla Costituzione: nel senso che al Senato hanno potuto prendere piede tendenze evolutive di segno ratificatorio le quali hanno fatto di tale ramo del Parlamento, e non anche dell'altro, una "solida sponda istituzionale" del Governo (De Caro Bonella 1991). Al di là di ciò, non c'è dubbio che i lavori del Senato sono stati sempre assai meno travagliati di quelli della Camera: la relativa programmazione, regolarmente compiuta dal Senato, alla Camera è riuscita solo tre volte fra il '71 e l'81; mentre l'ostruzionismo, che sporadicamente ha colpito anche il Senato, alla Camera è parso endemico. C'è senz'altro da tener conto, a tale proposito, della più articolata composizione politica della Camera, che di per sé la rendeva meno facilmente "governabile", ma sarebbe miope non vedere quanto abbiano significato, nel senso

indicato, le diversità normative. A cominciare, appunto, dai poteri del Presidente del Senato in sede di programmazione dei lavori (pur nell'oscillare fra decisioni all'unanimità o a maggioranza in seno alla Conferenza dei capigruppo) e dalla possibilità di contingentamento dei tempi dei dibattiti, sempre ad opera del Presidente, qualora la Conferenza non raggiunga l'accordo.

Quella a cui i nuovi Regolamenti mirano a porre termine può, insomma, riassumersi come una lunga fase in cui il rapporto Parlamento/Governo era divenuto pressoché indecifrabile. Cosa che risulta efficacemente dalla delusione dei socialisti i quali, dopo essere riusciti a tornare nella "stanza dei bottoni", cioè nel Governo, scoprono che i comandi che possono essere impartiti da lì sono ben più modesti di quanto pensavano standone fuori: sia per l'evanescenza di esso, sia perché quei comandi devono il più delle volte passare attraverso aule parlamentari dove non di rado la maggioranza non è più allineata e coperta sulle posizioni del Governo. Senza contare, poi, che all'interno stesso del Governo convivono non di rado orientamenti alquanto contrastanti, che talora appaiono conciliati solo nelle dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio, tanto chilometriche quanto ripiene di acrobazie dialettiche, mentre in realtà l'unico vero collante delle coalizioni consiste nella comune volontà di tenere fuori dal Governo il PCI. Al riguardo basterà ricordare la vicenda della programmazione economica, alla quale non tutta la DC è favorevole, sicché mentre il Consiglio dei Ministri approva il piano del Ministro socialista Giolitti, il CICR presieduto dal democristiano Ministro del tesoro Colombo, che "governa" il sistema creditizio (essendone a sua volta governato) e che quindi ha in mano i cordo-

ni della borsa (senza i quali, ovviamente, nulla si programma), la sabota più o meno palesemente, perseguendo una politica del credito diversa da quella che la programmazione avrebbe imposto. Questa schizofrenia fra un Consiglio dei Ministri che vuole la programmazione e un Comitato interministeriale che non ne vuole sapere è davvero emblematica del tipo di Governo che si è affermato da noi per tanti anni. D'altronde, le disfunzioni ed i guasti provocati da quel Governo "evanescente" avrebbero forse potuto essere in qualche misura compensati dall'intensificarsi dell'attività del Parlamento qualora, con i Regolamenti del '71, si fosse potuto compiutamente realizzare l'assetto Parlamento decisionale/Governo esecutivo, sottinteso ad una interpretazione ingenua – direbbe Calamandrei – della "centralità" parlamentare. Viceversa quel che il Parlamento è riuscito concretamente a fare dopo il '71 è molto meno di quanto i nuovi Regolamenti prevedevano: per mancanza di convinzione politica innanzi tutto; ma anche perché gli mancavano i supporti e le attrezzature necessarie. È da allora che comincia a profilarsi accanto al Governo evanescente il Parlamento "velleitario".

Una forte spinta alla realizzazione della centralità parlamentare e delle sue implicazioni viene soltanto dalle elezioni del '76, che segnano la punta massima dei consensi al PCI e producono un quadro politico in cui senza l'appoggio del PCI nessuna maggioranza governativa può reggersi. Siamo nella VII legislatura ('76/'79), quella in cui si formano i Governi di solidarietà nazionale (monocolori DC guidati da Andreotti), la quale va considerata una ulteriore fase del nostro parlamentarismo, ed è di solito indicata come "consociativa" anche se il PCI non viene incluso nel Governo, ma si limita a sostener-

lo dall'esterno, ossia nelle Camere: fase che perciò della consociazione presenta gli inconvenienti, ma non i vantaggi. Molti recitano il *mea culpa* per l'emarginazione subita dalle Camere in precedenza. Tutti scoprono la "centralità" del Parlamento quale mezzo per dare attuazione al disegno costituzionale dei vertici dello Stato, anche se c'è che obietta (Crisafulli 1977) che si tratta di cosa ovvia (e, con riferimento alla centralità "topografica", ha anche ragione). Ma c'è pure qualcosa di nuovo e niente affatto ovvio: a cominciare dalle leggi riscritte per intero in Parlamento, sulla base di progetti governativi "aperti" nel senso che il Governo si dispone pragmaticamente a non impuntarsi sulla propria proposta e ad accettare i suggerimenti parlamentari che lo convinceranno. Il che si traduce, rispetto al passato, in un maggior numero di iniziative legislative del Governo che vanno in porto, delle quali un quarto è costituito da decreti legge (Cotta 1991).

Pochi se ne accorgono – anche per difetti di informazione sui lavori parlamentari, a causa dei quali sfugge all'esterno che dentro le Commissioni esistono comitati ristretti e gruppi di lavoro, organi cioè informali, nei quali avviene gran parte dell'attività parlamentare più incisiva –, ma il Parlamento riesce a rielaborare rispetto all'originaria formulazione governativa testi importanti, fra i quali il D.P.R. 616/'77, che comporta una massiccia redistribuzione delle competenze fra Stato centrale e Regioni, la riforma sanitaria, la disciplina delle locazioni, la nuova normativa sul bilancio ecc. Ma poi non vanno dimenticate, per quanto riguarda l'indirizzo politico e il controllo, le mozioni programmatiche del '77, in politica interna e in politica estera nate ed elaborate in Parlamento; la istituzione di organi bicamerali per l'indirizzo e la vigilanza sulla radiotelevisione,

sulle Partecipazioni statali, sui Servizi segreti; l'incidenza dei Gruppi parlamentari durante le crisi di Governo e in occasione delle principali leggi. Dunque, una spinta alla realizzazione della centralità parlamentare è innegabile nella breve legislatura '76-'78.

Ma se, certamente, i risultati pratici della riforma del '71 sono stati inferiori alle attese provocate dagli intenti dichiarati di essa, bisogna tuttavia riconoscere che un assai minore divario c'è, invece, fra questi risultati e i testi regolamentari di per sé. A distanza di tanti anni, infatti, l'enfasi di allora circa la "centralità" del Parlamento finalmente recuperata o conquistata in virtù delle nuove norme appare, ad un esame obiettivo di esse, se non gratuita, esagerata. Se centralità voleva dire capacità decisionale delle Camere, allora si deve perlomeno ammettere nei nuovi Regolamenti una grave lacuna: l'"assenza di garanzie (procedurali) per la decisione politica" (Manzella 1991) entro tempi ragionevoli, ossia quella scarsità di regole anti ostruzionistiche che ha messo a dura prova, nel tentativo di rimediare, la "creatività" della maggioranza (Armaroli 1990). Ed ammettere altresì una contraddizione di fondo: quella di parificare i poteri procedurali dei Gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro dimensione (aggravata poi dalla possibilità di consentire la formazione di Gruppi in deroga al numero minimo di componenti). Se centralità voleva dire ruolo forte del Parlamento nelle istituzioni, allora bisogna incominciare col notare che questo ruolo forte si arrestava dinnanzi alla tradizionale dislocazione del potere estero, perchè mentre nessuna specifica disposizione i nuovi Regolamenti recavano, relativamente all'esame dei Trattati, che consentisse di argomentare la possibilità di abbandonare la prassi della loro

inemendabilità parlamentare, d'altra parte in materia di politica comunitaria (dunque un grosso settore della politica non solo estera, ma anche interna) veniva stabilita un'esplicita esclusione del potere di risoluzione delle Commissioni. E se l'attività conoscitiva, nelle sue nuove procedure, voleva essere il "vero segno del nuovo Parlamento", la finestra parlamentare sul mondo esterno e sulle più significative articolazioni della società, bisogna riconoscere che si trattava di una finestra non molto agevole da aprire e piuttosto stretta. Perché da un lato le "indagini conoscitive" risultavano disciplinate in termini eccessivamente macchinosi per poter soddisfare, con l'immediatezza che il più delle volte caratterizza le esigenze del lavoro parlamentare, il fabbisogno informativo delle Camere; dall'altro, le molto più agili "udienze" risultavano insoddisfacenti, al Senato, a causa della loro utilizzabilità troppo limitata (afferendo soltanto all'esame di disegni di legge) e della troppo esigua gamma di persone ascoltabili (pubblici funzionari e amministratori). D'altronde, anche le disposizioni in materia di controllo – altro punto chiave negli intenti dichiarati della riforma regolamentare – si rivelavano deboli, a ben guardare, disperdendo le nuove procedure di controllo, con riferimento alla materia, fra tutte le Commissioni, anziché concentrarle in un unico organo con competenza esclusiva.

Ma poi, se non c'è dubbio che i Regolamenti del '71 hanno abbandonato il Parlamento in Assemblea, è molto meno certo, a ben vedere, che essi abbiano decisamente imboccato la strada del Parlamento in Commissione. Tale incertezza si misura nel modo più chiaro sullo strumento, inventato apposta dai nuovi Regolamenti, di cui le Commissioni parlamentari avrebbero dovuto servir-

si per rendere concreta la estensione delle capacità decisionali delle Camere in ambiti diversi da quello legislativo, come l'indirizzo e il controllo: quello della risoluzione. Orbene, ragguagliato appunto a tale finalità, l'istituto della risoluzione come delineato dai Regolamenti del '71 appare in effetti qualcosa di simile ad un fucile scarico, dal momento che a Montecitorio è previsto che l'approvazione delle risoluzioni in Commissione sia sospesa, a richiesta del Governo, e rimessa all'Assemblea quando il progetto su cui la Commissione è chiamata a pronunciarsi risulti sgradito al Governo stesso: sospensione e rimessione che, pertanto, oltre a contenere il rischio di un rinvio *sine die* della deliberazione parlamentare (giacché nella sempre sovraccarica agenda dell'Assemblea difficilmente si troverà spazio per nuovi impegni), implicano che nel frattempo non si abbia neppure una pronuncia provvisoria capace di orientare l'azione del Governo riguardo all'argomento che è oggetto della risoluzione. E dal momento che in Senato, pur essendo consentito al Governo di potersi soltanto appellare in Assemblea nei confronti di una risoluzione già approvata in Commissione (e quindi non essendogli permesso di impedire la pronuncia, così da evitare sotto questo aspetto gli inconvenienti della disciplina della Camera), è tuttavia stabilita a monte una grossa limitazione all'impiego dello strumento in discorso, poiché è previsto che sia il Presidente del Senato ad autorizzare di volta in volta le Commissioni ad avvalersene. Procedure quindi scarsamente capaci di incentivare davvero le Commissioni ad esercitare quelle funzioni.

Come si spiega, allora, il *revival* parlamentare del '76-'78? Non lo si spiega certo, in via principale, col fatto che nel 1971 erano stati approvati i nuovi Regolamenti delle

Camere che ad esse avevano aperto, rispetto al passato, maggiori spazi di azione e potenzialità decisionali. Senza sottovalutare l'importanza delle innovazioni regolamentari, bisogna però riconoscere che la causa prevalente di quel breve *revival* è stata la modificazione del quadro politico, ossia dei rapporti fra i partiti, le cui avvisaglie erano già comparse in sede regionale nella impostazione "assemblearistica" degli Statuti ordinari. Dinanzi alla clamorosa avanzata del PCI, per un verso la DC fa propria (almeno ufficialmente) la strategia morotea dell'"attenzione" verso il PCI; e per un altro verso il PSI e gli altri alleati della DC vedono nell'ascesa del PCI il risvolto vantaggioso per lui della *conventio ad excludendum*, e ritengono opportuno farlo cessare, coinvolgendo il PCI nelle talvolta impopolari scelte governative. Il *revival*, in altri termini, non consiste in una scelta di politica istituzionale intesa a dare un assetto stabile al rapporto Parlamento/Governo nei termini appunto di un Parlamento decisionale e di un Governo esecutivo, ma in una scelta di politica contingente (e dunque precaria) intesa a risolvere col minor danno possibile per la maggioranza – cioè senza portare i comunisti al Governo, ma consentendo loro di influire persino sulla sua composizione (v. La Stampa 24/1/92) – il problema creato dal fatto che senza il PCI non si sarebbe potuto governare: e la soluzione era offerta per l'appunto dal potenziamento del Parlamento rispetto al Governo, previsto dai Regolamenti del '71, che avrebbe consentito al PCI di "cogovernare" dal Parlamento senza entrare nell'esecutivo. Se dignità di prospettiva non congiunturale poteva essere riconosciuta a tale soluzione, non era tanto sul piano degli equilibri istituzionali, ma su quello della evoluzione dei rapporti fra i partiti, nel senso che

veniva giocata ancora una volta la carta tradizionale nel nostro sistema politico, quella cioè dell'aggregazione progressiva al centro delle ali dello schieramento politico, in luogo della formazione di schieramenti alternativi, aggregazioni da vedere magari come premessa alla nascita di questi schieramenti.

Le prove che possono addursi al riguardo sono svariate. Anzitutto il fatto che nelle Camere non intervengono, durante la VII legislatura, quelle integrazioni regolamentari e quel potenziamento delle attrezzature serventi che sarebbero occorsi per farle uscire dal velleitarismo, mentre l'innovazione più vistosa nel Parlamento della VII legislatura è l'accordo politico che porta alla Presidenza della Camera e di numerose Commissioni camerale, senatoriali e bicamerali, esponenti del PCI: cosa che nulla ha da vedere con la riforma dei Regolamenti. In secondo luogo, la circostanza che il PSI e le forze politiche minori, non appena si rendono conto che il reinserimento del PCI nel gioco politico può portare ad un'intesa DC-PCI e che questa contiene il pericolo di renderle superflue e quindi di emargarle dal Governo, reagiscono assecondando, fra l'altro, l'azione di sabotaggio condotta dalla pattuglia radicale al funzionamento tecnico dell'organo in cui tale intesa si andava sviluppando, ossia il Parlamento; azione facilitata dalla mancanza nei Regolamenti di sufficienti accorgimenti antiostuzionistici. Nello stesso tempo, d'altronde, la speranza di poter andare presto al Governo annebbia nel PCI l'interesse al potenziamento delle Camere ed anzi lo spinge a favorire il rafforzamento in seno al Governo della Presidenza del Consiglio, che diviene il centro della trattativa politica col PCI, rafforzamento che getta le basi di un possibile futuro rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento.

Ma la terza e decisiva prova è data dal fatto che, dopo le elezioni del '79 che segnano una rilevante flessione del PCI e provocano l'allentamento (se non la scomparsa) degli stimoli al coinvolgimento di esso a supporto del Governo, assieme ad una ripresa della tendenza all'emarginazione politica di questo partito, cade l'interesse all'utilizzazione del Parlamento in funzione di quel coinvolgimento: e la parola d'ordine non è più, adesso, l'attuazione della Costituzione, ma la sua riforma (Floridia – Sicardi 1991).

Le elezioni del '79 aprono in effetti una nuova fase politica, caratterizzata dalla formazione di maggioranze pentapartitiche (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI) mirate a rinverdire l'esclusione del PCI dal Governo. Sul fronte parlamentare vanno registrati, anzitutto, la falce degli incarichi parlamentari ai comunisti a partire dalla VIII legislatura ('79/'83); poi la marea di critiche e autocritiche nei confronti dell'"assemblearismo" della legislatura precedente ed il proposito di evitare il ripetersi delle "aberrazioni" commesse in quella breve stagione, attribuite perlopiù all'asserita subordinazione delle Camere ai partiti; e infine l'abbandono di qualsiasi intenzione di attuare davvero le innovazioni previste o implicate dai Regolamenti del '71, accompagnato da una serie di modifiche di essi che, nel decennio degli '80, denotano anzi una progressiva inversione di tendenza all'insegna della "governabilità" (in particolare con la rinuncia al voto segreto generalizzato). *Sic transit gloria Parlamentari*, potrebbero asserire quanti ritengono che – se non proprio gloria – almeno qualche pregio le Camere operanti sotto l'egida dei Regolamenti del '71 l'abbiano avuto; ma non vorrei apparire, così dicendo, un patetico *laudator temporis acti*, anziché l'obiettivo testimone di vecchie vicende.

# Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente

GUIDO RIVOCCHI

1. *Premessa su una tesi fuorviante: i regolamenti parlamentari del 1971 come anticipazione della "stagione consociativa"*

Vi è un'interpretazione tanto diffusa quanto fuorviante dei regolamenti parlamentari del 1971, che tende a considerarli, sia pure con diverse sfumature, come una sorta di anticipazione della futura stagione consociativa (tra i tanti, G. Cuomo 1987, p. 268; S. Curreri 1995, p. 269; G. Rebuffa 2001, pp. 510 s.), o, comunque, individua nella "maggioranza regolamentare" che si formò attorno a quell'opzione riformatrice – soprattutto per effetto dell'inclusione del principale partito di opposizione (PCI) – una prima forma di sperimentazione delle maggioranze dei successivi governi di solidarietà nazionale (S. Traversa 1991, p. 154; V. Lippolis 2007, p. 120). Di qui, le note polemiche sulla vocazione assembleare della riforma regolamentare in commento.

È una lettura che accomuna gran parte della dottrina, anche da posizioni, per altri versi, diametralmente opposte (S. D'Alber-

go 1979, pp. 368 s.; A. Baldassarre 1998, pp. 102 e s.), ma che coglie soltanto parzialmente la portata e il significato più profondo dei regolamenti parlamentari del 1971.

Nella prospettiva richiamata, nel merito si lamenta il predominio del principio unanimistico nella programmazione dei lavori, la matrice eccessivamente gruppocratica (specie alla luce dei poteri procedurali attribuiti ai presidenti di gruppo) – che verrebbe sostanzialmente a svilire la tradizione individualistica e quella naturale fluidità che caratterizzerebbe il Parlamento italiano sin dal periodo statutario – e, soprattutto, la mancanza di procedure decisionali "maggioritarie". Sarebbe quindi, assolutamente assente il momento della "decisione" a tutto vantaggio di una (peraltro, secondo i più) male intesa "partecipazione".

Mi pare, invece, che la riforma del 1971 esprima il tentativo di coniugare il primo aspetto con il secondo: la razionalizzazione dei procedimenti di decisione parlamentare viene contemperata con la costruzione di processi di rappresentanza maggior-

mente aderenti alle istanze pluralistiche politiche e sociali espresse dalla Costituzione repubblicana.

Tale prospettiva sembra sostenibile mediante un'interpretazione, in senso stretto, della norma regolamentare come norma di esecuzione del disposto costituzionale, su cui, al di là delle diverse sfumature proposte in dottrina, viene in sostanza a poggiare il disegno riformatore del 1971 (Relazione della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, 1971). Quest'ultimo, infatti, costituisce diretto riflesso dei principi e valori costituzionali sulla rappresentanza politica, nel senso che tende a garantire la funzione "inclusiva" del Parlamento, inteso non soltanto come espressione più alta del sistema politico-istituzionale, ma anche come luogo geometrico di raccordo con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale e sociale.

Ancora prima, quindi, di rispondere alle specifiche esigenze di democratizzazione del contesto storico, frutto dei movimenti sociali della fine degli anni Sessanta, la riforma del 1971 – nell'ottica della piena attuazione costituzionale – da un lato segna l'apertura del Parlamento alle varieguate istanze sociali del Paese e la conseguente valorizzazione degli strumenti conoscitivi e partecipativi; dall'altro, per la prima volta, persegue una razionalizzazione del processo decisionale maggiormente aderente alla configurazione del rapporto tra Governo e Parlamento delineato dalla Carta repubblicana.

In questa prospettiva, è in quella grande riforma che il regolamento parlamentare assume al rango di «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico» (G. Ferrara 1968, pp. 346 ss.), non soltanto come strumento attraverso cui si delineano i presup-

posti per l'elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza – da questo punto di vista, non sembra, quindi, assente il momento della "decisione" –, ma anche come strumento che, in quella fase storica, riflette, nel duplice versante sopra richiamato ("partecipazione" e "decisione"), la questione centrale dell'attuazione costituzionale. È, quindi, la cesura rappresentata dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana che impone una ridefinizione dei regolamenti parlamentari non soltanto in riferimento all'ordinamento della Repubblica e alla costituzione dei poteri (A. Manzella 2003, pp. 66 ss.), ma anche alla costituzione dei diritti e alle istanze di democrazia politica e sociale espresse dalla Carta.

Peraltro, su un piano più strettamente attinente al sistema delle fonti del diritto, gli artt. 64 e 72 Cost. esprimono, in maniera specifica, la misura con cui il regolamento parlamentare disciplina la strutturazione soggettiva, il funzionamento dell'organo e i procedimenti decisionali sulla base della riserva di competenza delineata dalla norma costituzionale, consentendo ai gruppi parlamentari di contribuire alla definizione dei presupposti per la determinazione dell'indirizzo (G. Ferrara 1968, pp. 345 ss.). Muovendo dal *quorum* qualificato richiesto per l'approvazione del regolamento parlamentare, si potrebbe anzi aggiungere che tale previsione sembra andare oltre l'indirizzo politico di maggioranza e postulare, specie nel contesto di una legge elettorale politica proporzionale in cui ragionava il Costituente, una convergenza tra maggioranza e opposizione nelle scelte attinenti agli aspetti procedurali attraverso cui si forma l'indirizzo stesso.

Alla luce di questi presupposti, tenterò di dimostrare come risulti decisamente ingeneroso (oltre che, per certi aspetti,

errato) bocciare la riforma regolamentare del 1971 come espressione più compiuta di un disegno consociativo e come essa esprima piuttosto il tentativo di migliorare la funzionalità delle procedure parlamentari rispetto alle caratteristiche strutturali del Parlamento italiano in quello specifico contesto storico e nel quadro delle concrete dinamiche della forma di governo. In altre parole, ammesso (e non concesso) che fu pagato un prezzo in termini di "rendimento" delle procedure decisionali, lo si pagò in virtù della superiore garanzia della "democratizzazione" dei procedimenti e della conseguente apertura del Parlamento alle forze sociali del Paese. Quest'ultima, infatti, avrebbe creato i presupposti per l'assorbimento nei processi di rappresentanza parlamentare delle più radicali e varieghe istanze degli anni Settanta – nel periodo, tra l'altro, più buio del terrorismo –, fornendo, oltre tutto, la base regolamentare per la legittimazione, in casi limite, della forma più estrema di partecipazione al processo decisionale parlamentare: l'ostruzionismo radicale della seconda metà degli anni Settanta (G. Zagrebelsky 1979, pp. 391 ss.; A. P. Tanda 2001, pp. 713 s.).

In altre parole, se il momento della "decisione" passò in secondo piano, non mi sembra un prezzo così alto rispetto alla prioritaria necessità di garantire la tenuta democratica del sistema e l'attuazione costituzionale. Anche perché – sia detto per inciso, senza possibilità di sviluppare in questo scritto su un piano comparatistico il ragionamento – quegli ordinamenti che apprestarono soluzioni diverse, come la c.d. "democrazia protetta" tedesca, non pervennero affatto a soluzioni maggiormente soddisfacenti, ed anzi finirono piuttosto per radicalizzare il conflitto sociale.

## 2. *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e decisione*

La prova più evidente della tesi qui sostenuta si trova già nei lavori preparatori della riforma, laddove si desume chiaramente il contributo fornito al disegno riformatore dal principale partito di opposizione. Il PCI, in una prima fase, assunse una linea di opposizione strutturale al formale riconoscimento di istituti volti a valorizzare il momento della "decisione", spiegabile alla luce della *conventio ad excludendum* (F. Colonna 1969, pp. 201 ss.). Ben presto, però, apparve più decisamente orientato a sostenere non soltanto il potenziamento delle procedure conoscitive, di indirizzo e di controllo – che rappresentano l'aspetto più noto e valorizzato dei regolamenti del 1971 –, ma anche di quelle che, sia pure in maniera ancora incompiuta – a partire dalla codificazione della disciplina della c.d. questione di fiducia – intendevano affrontare il profilo della razionalizzazione dei procedimenti decisionali.

In questa chiave di lettura, non possono trascurarsi le incisive modifiche regolamentari rappresentate, a tacere d'altro, dall'introduzione del metodo della programmazione nelle modalità di organizzazione dei lavori parlamentari, anche con espresso riferimento al ruolo del Governo e all'uso del fattore tempo nell'organizzazione della discussione (A. Manzella 1980, pp. 36 s.); dall'istituzionalizzazione di una vasta gamma di procedure conoscitive e di indirizzo (non solo in Assemblea, ma anche in commissione: cfr. C. Chimenti, 2008); dalla razionalizzazione dei procedimenti legislativi, con il potenziamento dei pareri parlamentari delle commissioni permanenti, e con la costruzione di un più proficuo raccordo tra assemblea e commissioni (G. Boccaccini 1980, p. 309).

La riforma, peraltro, affondava le sue radici in un intenso dibattito scientifico, politico ed istituzionale, promosso sia dalla dottrina costituzionalistica (ISLE 1968), sia dagli stessi partiti politici particolarmente sensibili alle tematiche sulla partecipazione democratica e l'attuazione costituzionale (L. Piccardi, N. Bobbio, F. Parri 1967).

L'intensa e articolata riflessione, sviluppata in diverse sedi e da personalità di alto profilo del mondo politico, istituzionale e culturale, costituì il presupposto da cui mosse l'azione riformatrice intrapresa parallelamente dai due rami del Parlamento, sotto il forte impulso impresso dai rispettivi Presidenti di Assemblea: Sandro Pertini alla Camera e Amintore Fanfani al Senato (A. Maccanico 1969, p. 455; L. Gianniti-N. Lupo, 2008).

La procedura adottata per l'elaborazione e la discussione dei progetti di riforma dei regolamenti fu poi caratterizzata da un forte coordinamento tra i due rami del Parlamento, che non impedì, tuttavia, di assorbire le differenti matrici genetiche di taluni istituti, le quali richiesero successivamente, e per certi versi postulerebbero tutt'ora – a partire proprio dalla disciplina della questione di fiducia – una più organica armonizzazione delle regole di Camera e Senato (N. Lupo 2007 a), pp. 53 ss.).

Si deve peraltro sottolineare, sia pure in rapida rassegna, la forte convergenza sulle linee riformatrici espressa da gran parte dei gruppi parlamentari (DC, PCI, PSI, PSDI, PRI, PLI), con le uniche eccezioni del Movimento sociale e del Partito Socialista Italiano di Unità proletaria (PSIUP), le minoranze di allora che si opposero strenuamente non tanto al disegno riformatore in sé, quanto agli aspetti che avrebbero potuto garantire un maggiore rafforzamen-

to dei profili "maggioritari" dei processi decisionali (A. Manzella 1980, p. 36). Nella fase di elaborazione del progetto, quindi, furono i protagonisti di quell'ostruzionismo più sterile che si era ad esempio espresso sull'attuazione dell'ordinamento regionale, a rivendicare il mantenimento dei profili più "garantistici" del regolamento della Camera del 1922.

Nel corso del dibattito, sembrano conseguentemente scontrarsi due visioni distinte del Parlamento. Solo apparentemente, però, si trattò di una dialettica tra una linea interpretativa maggiormente finalizzata alla tutela delle minoranze, ed una più "maggioritaria", orientata ad affermare un più netto *continuum* Governo – maggioranza parlamentare. Il dibattito sulla riforma dei regolamenti del 1971 fu piuttosto espressione del confronto tra una visione ancora legata alle Camere statutarie, riflesso del libero dispiegarsi di una concezione individualistica e atomizzata del parlamentare – notevole, che tanto peso aveva avuto nelle precedenti codificazioni regolamentari, ed una visione maggiormente sensibile alla realtà dei gruppi parlamentari, in quanto meglio idonea a riflettere l'avvento dei partiti di massa e dello Stato pluriclasse sotto la lente della Costituzione repubblicana.

In ogni caso, il fatto stesso che si opposero alla riforma quelle esigue minoranze (a cui si aggiunsero, poi, i dissidenti del "Manifesto"), sembrerebbe già di per sé indicare che essa veniva, in realtà, ad affrontare, tra l'altro, il tema della razionalizzazione dei processi decisionali, anche in chiave antiostruzionistica. Si pensi soltanto alla istituzionalizzazione della programmazione dei lavori – sia pure con il limite dell'estensione del principio unanimitario,

specie, alla Camera, coniugato ai deboli poteri sostitutivi presidenziali nell'elaborazione del calendario –, al riconoscimento formale del ruolo del Governo nella programmazione e all'uso del fattore tempo, che entra per la prima volta in Parlamento.

Ma la vera novità della riforma del 1971 è senza dubbio rappresentata dal potenziamento dei poteri istruttori e conoscitivi, che costituì, per la prima volta, espressione compiuta di valorizzazione dell'istituzione parlamentare, ben al di là del ruolo sempre più preponderante dei partiti politici (e, di riflesso, dei gruppi parlamentari). Essa venne infatti a costruire una nuova dimensione relazionale del Parlamento e una rinnovata centralità dell'istituzione parlamentare nella forma di governo, che rischiava invece di dissolversi nella costituzione materiale per effetto della prevaricazione del partito politico (A. Manzella 1977, pp. 288 ss.). Da questo punto di vista, i regolamenti del 1971 colsero finalmente la necessità di superare la configurazione atomistica del Parlamento statutario e di assicurare il costituzionalmente fisiologico rapporto tra rappresentanza politica, sistema dei partiti e gruppi parlamentari, ma non secondo una automatica e poco significativa concezione del gruppo come proiezione in Parlamento del partito (criticamente, R. Bin 2007), bensì alla luce di un più (costituzionalmente) attento equilibrio tra dimensione politica del gruppo, titolare di poteri procedurali e di impulso nei procedimenti parlamentari, e dimensione istituzionale del Parlamento, titolare di poteri conoscitivi propri che gli consentono di relazionarsi autonomamente con il Governo e gli altri soggetti esterni, come espressione del pluralismo territoriale, economico e sociale.



*Il salone del Transatlantico a Palazzo Montecitorio.*

Sotto questo profilo, il regolamento del 1971 segnò l'avvio della stagione di "apertura" del Parlamento dapprima agli organi ausiliari (Corte dei conti, CNEL) e, successivamente, agli altri soggetti economico-sociali, attraverso la valorizzazione, al Senato, delle «relazioni alle Camere», finalizzate al rafforzamento della funzione di controllo parlamentare, e, alla Camera, delle «udienze legislative» delle commissioni permanenti, orientate a garantire il miglioramento dell'istruttoria nel procedimento legislativo (C. Di Roberto, 1967, pp. 249 ss.; F. Pergolesi, 1974, pp. 1611 s.). Tale approccio sarebbe poi stato rafforzato dalla più generale estensione del «contraddittorio con gli interessi» nei procedimenti conoscitivi, istruttori e di informazione (A. Predieri 1975, pp. 54 ss.).

Cogliendo questa prospettiva, non sembra condivisibile la tesi maggioritaria, anche di recente autorevolmente sostenuta in dottrina in riferimento ai regolamenti parlamentari del 1971 (C. Mezzanotte 2001, pp. 291 s.), secondo la quale, assumendo la centralità dei partiti dietro la centralità del

Parlamento, quelle riforme regolamentari venivano ad esprimere una funzione legittimante, presumendo che democrazia e Parlamento fossero un'endiadi, sulla cui base misurare il «tasso di ortodossia costituzionale dei diversi soggetti politici presenti sullo scenario». Sembra che piuttosto vero il contrario: i regolamenti parlamentari del 1971 costituiscono diretto svolgimento della Costituzione per garantire quel necessario distacco dalla previgente impostazione statutaria, venendo finalmente a recepire il ruolo costituzionale dei partiti politici nello Stato pluriclasse, ma senza assumere aprioristicamente l'equazione tra centralità del Parlamento e centralità del sistema dei partiti (che si sarebbe poi sviluppata sulla base di una male intesa centralità del Parlamento), per affermare invece, per la prima volta, una dimensione relazionale autonoma dell'istituzione parlamentare nella forma di governo e nel sistema delle autonomie territoriali e sociali. Quest'ultima potrà poi, a seconda della legge elettorale e delle convenzioni costituzionali, oscillare in senso più o meno maggioritario, ma nel quadro di una configurazione dei rapporti tra Governo e Parlamento dai tratti costituzionali bilaterali e paritari (G. Rivosecchi 2008, pp. 385 e ss.).

Vero è che nei regolamenti parlamentari del 1971 si riscontra ancora una certa sproporzione tra la disponibilità di strumenti istruttori e conoscitivi delle Camere e la valorizzazione delle procedure decisionali. Tuttavia, mi sembra che, sia pure con qualche semplificazione, quella riforma rappresentò finalmente una cesura netta rispetto alla "situazione parlamentare" statutaria e soprattutto coerente con l'impianto costituzionale.

L'ancoraggio ai caratteri portanti delle

democrazie pluralistiche viene infatti ribadito grazie alla costituzionalizzazione della teoria del libero mandato, ma l'art. 67 Cost. non costituisce tanto un diaframma che si interpone tra l'eletto e il partito, quanto piuttosto uno strumento di liberazione della funzione parlamentare da vincoli precostituiti nei confronti di gruppi di interessi ristretti, al fine di ricollocarla in una più ampia prospettiva politico-programmatica di ricomposizione degli interessi che si realizza attraverso lo stesso partito politico (D. Nocilla 2001, pp. 71 s.). Da questo punto di vista, appare quindi riduttiva l'interpretazione che individua nei regolamenti del 1971 il riflesso di una concezione, in senso stretto, "grupprocatica", che finirebbe per schiacciare maggioranza e opposizione in una prospettiva consociativa sotto il peso sempre più preponderante dei partiti. Quella riforma regolamentare si ripropone piuttosto il più ampio obiettivo di cogliere appieno il rapporto tra rappresentanza politica, partiti e gruppi parlamentari sotteso alla complessa e articolata trama dei soggetti del pluralismo economico e sociale della Carta costituzionale. Alla naturale fluidità della matrice individualistica del Parlamento statutario si sostituisce coerentemente – sul piano dei poteri procedurali riconosciuti dal regolamento – la dimensione politica organizzata dei gruppi parlamentari come diretto riflesso dello Stato dei partiti del Novecento. Sotto questo profilo, i regolamenti del 1971 non sembrano tanto segnare la prevalenza dell'indirizzo politico (artt. 1, 49, 94 Cost.) e della responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza (artt. 1, 48, 49 Cost.) sulla visione individualistica e liberale della rappresentanza parlamentare (artt. 67 e 68 Cost.), come pure è stato osservato in rife-

rimento all'auspicata riforma del voto segreto (S. Curreri 2001, p. 532), quanto piuttosto rendere funzionale le prerogative e lo *status* del singolo parlamentare alla matrice costituzionale della rappresentanza politica nel quadro pluralistico delineato dalla Costituzione repubblicana.

Il tentativo di coniugare questo processo con una razionalizzazione dei procedimenti decisionali che guardasse anche al momento della "decisione", riuscì solo in parte, ma giunse comunque al massimo rendimento possibile, in un momento in cui era prioritaria la necessità di garantire quella dimensione "inclusiva" del Parlamento connaturata alla forma di governo delineata dalla Costituzione che, invece, si sarebbe troppo spesso smarrita negli anni seguenti, contribuendo così a determinare la mancanza di proficui raccordi con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale, economica e sociale, in cui si sarebbe collocata la crisi del Parlamento degli anni Novanta (M. Luciani 2001, pp. 114 ss.).

### 3. *La disciplina della questione di fiducia e la necessità di successive razionalizzazioni*

Prendo l'esempio più controverso e contestato della riforma del 1971: la disciplina della questione di fiducia, su cui la dottrina, in maniera pressoché unanime, ha costantemente confermato nel corso degli anni le conclusioni critiche espresse, già "a caldo", persino dall'allora Segretario Generale della Camera (F. Cosentino 1973, p. 58 ss.) nel convegno di Cagliari del 1971, in cui largo spazio fu dedicato a commentare la prima codificazione regolamentare dell'istituto, ipotizzando addirittura il ricorso

al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato al fine di farne valere un'interpretazione estensiva e maggiormente garantista delle prerogative del Governo in Parlamento (G. Amato 1973, p. 85).

La verità è che fu già un risultato considerevole giungere, nella riforma in commento, a un formale riconoscimento della questione di fiducia nel regolamento della Camera. La procedura, infatti, sino ad allora era assolutamente lasciata alle prassi su cui, sin dalla prima legislatura repubblicana, in occasione delle "forzature" riscontratesi nell'*iter* dei disegni di legge di potenziamento della difesa del Paese e della c.d. "legge truffa", si formarono convenzioni di dubbia legittimità costituzionale, con particolare riferimento all'uso combinato della questione di fiducia con maxime emendamenti di origine governativa (N. Lupo 2007, b) pp. 87 ss.), che avrebbero poi caratterizzato costantemente l'istituto, specie nella decisione di bilancio (G. Rivosecchi 2007, pp. 289 s. e 322).

È superfluo, in questa sede, richiamare le origini della questione di fiducia, come principale strumento nella disponibilità del Governo per l'attuazione dell'indirizzo politico e come strumento di verifica del rapporto di responsabilità di fronte al Parlamento in merito a specifiche articolazioni del programma di governo (M. Olivetti 1996, pp. 169 ss.).

L'istituto, infatti, che peraltro riflette una consolidata prassi del periodo statutario, non è espressamente previsto dalla Costituzione, ma, nonostante talune critiche più risalenti ne abbiano posto in dubbio la legittimità costituzionale (R. Astraldi 1953, pp. 71 s.; A. De Valles 1954, p. 615), è stato costantemente utilizzato anche in periodo repubblicano. La conformità a Costituzione

della procedura è comunque desumibile, oltre che da argomenti testuali, dalle caratteristiche della relazione fiduciaria, al fine di consentire quella necessaria rimodulazione dell'indirizzo politico, che, nel presupposto che il Parlamento debba fornire il proprio apporto, può anche passare per la richiesta di conferma della fiducia su specifici provvedimenti che riflettano punti qualificanti del programma di governo (G. Rivosecchi 2008, pp. 396 e ss.).

Ciononostante, alla codificazione dell'istituto si giunse soltanto con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1971 (art. 116 reg. Cam.), mentre al Senato si dovette addirittura attendere la novella regolamentare del 1988, che, peraltro, intervenne soltanto su un profilo limitato della materia, introducendo il divieto di porre la questione di fiducia sugli *interna corporis acta* (art. 161, comma 4, reg. Sen.).

Duplici le conseguenze che discendono dalla posizione della questione di fiducia. Sul piano del diritto costituzionale, essa comporta l'obbligo del Governo di dimettersi in caso di voto sfavorevole, anche di una sola Camera, sul provvedimento su cui è stata posta, procedura in esito alla quale si sono peraltro registrati gli unici due casi di crisi parlamentare della storia repubblicana (Governi Prodi I, 1998, e II, 2008). Sul piano della procedura parlamentare, la posizione della questione di fiducia – che può verificarsi tendenzialmente su qualsiasi oggetto di discussione in Parlamento – implica rilevanti conseguenze: votazione palese per appello nominale; priorità dell'oggetto posto in votazione; indivisibilità e conseguente inemendabilità dell'oggetto stesso (A. Manzella 1970, pp. 297 ss.). Ne consegue un potenziale utilizzo dell'istituto sia a fini di garanzia della disciplina di

maggioranza, sia a fini antiostruzionistici: si tratta della c.d. fiducia tecnica (S. Sicardi 1989, p. 118).

L'assimilazione del regime procedurale e delle modalità di votazione previste per gli altri istituti della relazione fiduciaria di cui all'art. 94 Cost. (voto palese per appello nominale; maggioranza relativa; indivisibilità ed inemendabilità dell'oggetto; mentre più discussa è l'estensione dell'obbligo di motivazione), operata dai regolamenti e dalle prassi parlamentari, mira a ribadire le garanzie circa l'assunzione di responsabilità del singolo parlamentare e la trasparenza del processo decisionale di attuazione dell'indirizzo politico, che legittimamente il Governo può trasporre – a relazione fiduciaria già avviata – su un provvedimento che ritenga particolarmente significativo ai fini dello svolgimento del proprio programma.

Per il resto, i regolamenti dei due rami del Parlamento mantengono una disciplina fortemente differenziata.

In particolare, alla Camera, con la riforma del 1971, vennero superate le tradizionali avversioni del PCI nei confronti dell'istituto (F. Colonna 1969, 206), ma la formale introduzione della questione di fiducia fu compensata da una disciplina restrittiva quanto alle materie su cui è consentita, e ampliativa quanto alle modalità e ai tempi di discussione, limitando, in tal modo, l'utilizzo dell'istituto a fini antiostruzionistici.

Sotto il primo profilo, l'art. 116, comma 4, reg. Cam., introdotto nel 1971, prevede che la questione di fiducia non possa essere posta su: «proposte di inchieste parlamentari»; «modificazioni del regolamento» e questioni regolamentari; «autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni»; nomi-

ne di spettanza parlamentare e «fatti personali»; nonché su tutto «quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

In primo luogo, viene così opportunamente escluso l'ambito degli *interna corporis acta* dalle materie su cui è possibile porre la questione di fiducia, in quanto estraneo ai rapporti tra Governo e Parlamento e, quindi, alla relazione fiduciaria.

In secondo luogo, però, la norma regolamentare viene a collegare il divieto di porre la questione di fiducia non già ad un omogeneo complesso di materie non riconducibili alla relazione fiduciaria, bensì ad un criterio come quello relativo alle modalità di votazione inidoneo a fornire un ancoraggio certo ai profili oggettivi dell'istituto. Due paiono le ragioni in grado di spiegare questa scelta: circoscrivere il più possibile l'ambito in cui può operare la questione di fiducia (non si dimentichi che, nel momento in cui viene introdotto l'art. 116 reg. Cam., è ancora prevalente il voto segreto sul voto palese, e che, per molte materie cruciali inerenti al rapporto tra Governo e Parlamento, come la programmazione dei lavori, è ancora prevista la votazione per alzata di mano); collegare la questione di fiducia non tanto ai rapporti tra Governo e Parlamento, con particolare riferimento all'attuazione del programma, quanto piuttosto alle materie inerenti ai diritti fondamentali, su cui può essere richiesto il voto segreto (art. 49, comma 1, reg. Cam.).

Il progetto che ispira la riforma del 1971 è quindi ben più complesso di quanto considerato, a prima vista, dalla dottrina maggioritaria (es. G. Boccaccini 1974, pp. 71 ss.). Non è soltanto finalizzato a garantire

una disciplina restrittiva dell'oggetto della questione di fiducia come "contropartita" dell'ingresso del PCI nella "maggioranza regolamentare" (M. Caprara 1979, pp. 359 ss.), ma intende collegare tale disciplina alla tutela dei diritti di libertà della prima parte della Costituzione (in parte, espressamente richiamati dall'art. 49, comma 1, reg. Cam.). Di qui, però, il vizio di fondo di una normativa, che, anziché riconnettere, in senso stretto, i profili oggettivi dell'istituto ai contenuti della relazione fiduciaria, a garanzia dello "svolgimento" dei punti più qualificanti del programma di governo in Parlamento, persegue un più ampio collegamento, mediante il richiamo al voto segreto, alle "materie di coscienza" e ai diritti fondamentali. Prospettiva, quest'ultima, discutibile, non soltanto perché individua un'area ingiustificatamente preclusa al rafforzamento in Parlamento dell'indirizzo governativo (A. D'Andrea 1991, pp. 220 s.), ma soprattutto perché ultronea rispetto alle finalità della questione di fiducia nell'ordinamento costituzionale italiano, volta "soltanto" a garantire l'"emersione" (e l'attuazione) in Parlamento dei punti più qualificanti del programma di governo.

In altre parole, la disciplina della questione di fiducia del 1971 perseguiva l'ambizioso progetto di collegare il restringimento dell'ambito di operatività dell'istituto alla tutela dei diritti fondamentali e alla prima parte della Costituzione. Ad una nobile finalità corrispondeva, però, la scelta di un rimedio errato, perché finiva per assumere sotto il prisma della relazione fiduciaria garanzie estranee al rapporto fra Governo e Parlamento e al circuito dell'indirizzo politico di maggioranza, e creava piuttosto un improprio collegamento tra la tutela dei diritti fondamentali e un

criterio casuale quale la modalità di votazione a scrutinio segreto, quando invece le suddette garanzie si sarebbero dovute ricercare nella piena valorizzazione degli elementi di correzione esterni alla forma di governo parlamentare, a partire dalla Corte costituzionale.

Anche per quanto concerne gli aspetti procedurali, con particolare riferimento alle modalità e ai tempi di discussione, la disciplina del regolamento della Camera del 1971 ha mostrato alcuni limiti. Essa si è infatti paradossalmente prestata ad un uso ostruzionistico, soprattutto nella parte in cui forniva ampie garanzie circa la possibilità di intervento del singolo deputato nel dibattito su questioni di fiducia poste sull'approvazione o reiezione di emendamenti ed articoli ai progetti di legge (art. 116, comma 1, reg. Cam.).

Prova ne siano le successive vicende parlamentari che hanno mostrato la costante necessità di procedere a continui aggiustamenti e razionalizzazioni della disciplina della discussione sulla questione di fiducia, soprattutto attraverso la "giurisprudenza" parlamentare e i pareri della Giunta per il regolamento.

Anzitutto, il c.d. "lodo Iotti" del 1980, con il quale il Presidente della Camera afferma il carattere di «discussione politica» dell'illustrazione degli emendamenti al testo, «tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia», cosicché essa va disciplinata secondo il principio generale della discussione di cui all'art. 43 reg. Cam., che consente un solo intervento a ciascun deputato.

In secondo luogo, il parere della Giunta per il regolamento dell'8 febbraio 1989 (confermato dall'Assemblea nella seduta del 28 febbraio 1990), che, recependo i

contenuti della riforma regolamentare del 1988 sulla prevalenza del voto palese, afferma il principio per cui, in caso di questione di fiducia posta su un disegno di legge composto da un unico articolo, la votazione finale può (ma non *deve*) essere a scrutinio segreto.

Pur mantenendo l'anomalia della doppia votazione finale e non sciogliendo il nodo – ancora irrisolto – in merito alla facoltà del Governo di porre la questione di fiducia sulla votazione finale di un progetto di legge, viene così quantomeno superato il doppio scrutinio con modalità di votazione differenti (uno palese e uno segreto) in caso di progetti di legge composti da un unico articolo, che poteva, tra l'altro, minare alla radice la stabilità dei governi.

Si trattava infatti di uno degli aspetti più curiosi della prassi della Camera desumibile dalla riforma del 1971, in occasione della posizione della questione di fiducia, per una consuetudine interpretativa errata, in caso di progetto di legge composto da un unico articolo, del corretto presupposto rappresentato dall'art. 72, primo comma, Cost., laddove è prescritta l'approvazione di un progetto di legge articolo per articolo e con votazione finale. In effetti, il combinato disposto tra gli artt. 49 e 91, comma 1, reg. Cam. (nella versione previgente alle riforme del 1988-90) determinava l'automatica applicazione del voto segreto alla votazione finale dei progetti di legge, con l'assurda conseguenza di arrivare ad una doppia votazione in caso di disegni di legge composti da un unico articolo (e, quindi, su tutti i disegni di legge di conversione di decreti legge): la prima a scrutinio palese (per effetto della posizione della questione di fiducia, in applicazione, tra l'altro, del disposto costituzionale relativo alla vota-

zione articolo per articolo di un progetto di legge) e la seconda a scrutinio segreto (*ex art. 91, comma 1, reg. Cam.*, che prevedeva l'obbligatorietà della votazione finale a scrutinio segreto). La conseguenza paradossale era che, il Governo, battuto nella seconda deliberazione per effetto dei franchi tiratori che eludevano la disciplina di maggioranza, pur non essendo giuridicamente obbligato era politicamente indotto alle dimissioni.

Si registrò, in effetti, qualche caso in cui questa prassi irrazionale dispiegò i suoi effetti negativi, anche se in misura quantitativamente minore rispetto a come a volte si tende a sottolineare (S. Traversa 1991, pp. 165 ss.). In particolare, il secondo Governo Cossiga (27 settembre 1980) e il primo Governo Craxi (7 giugno 1986) furono indotti alle dimissioni pur avendo appena ottenuto il rinnovo della fiducia (S. Traversa 1991, p. 166; M. Olivetti 1996, p. 257; S. Curreri 2001, p. 530).

Anche sotto questo profilo, tuttavia, vi è una spiegazione "nobile" della scelta del riformatore del 1971, non necessariamente collegata soltanto ad un allargamento del consenso al principale partito di opposizione. La doppia votazione prevista in caso di questione di fiducia posta su un disegno di legge composto di un unico articolo veniva infatti spiegata alla luce dell'art. 72, primo comma, Cost., che distingue tra votazione articolo per articolo e votazione finale del disegno di legge. Tuttavia, se la finalità del disposto costituzionale è ravvisabile – come sembra corretto – nell'intento di sottoporre a ciascuna Camera una valutazione del disegno di legge dapprima nelle sue singole parti e poi nel suo insieme, la doppia votazione – per giunta con modalità differenti – non troverebbe alcu-

na ragione giustificativa (M. Olivetti 1996, p. 258), ed anzi finirebbe per acuire i profili di incostituzionalità della procedura, già, di per sé, viziata in caso di disegni di legge (o di emendamenti) redatti in un unico articolo contenente una congerie vasta e disomogenea di precetti normativi.

Va anche detto, però, che fu la prevalenza dello scrutinio segreto a segnare gli inconvenienti sopra segnalati, che non paiono, in ultima analisi, direttamente imputabili alla disciplina regolamentare del 1971. Certo, se si fosse proceduto ad una più organica riforma che avesse segnato, già nel 1971, l'inversione della prevalenza dello scrutinio segreto su quello palese, si sarebbe potuta garantire una disciplina dell'istituto maggiormente conforme ai canoni del parlamentarismo razionalizzato.

Al Senato, invece, dal punto di vista dell'oggetto, anche con la novella regolamentare del 1988, non si è giunti ad una disciplina così restrittiva come quella prevista dal regolamento della Camera. Né, sul piano strettamente procedurale, si pongono tutti i problemi che caratterizzavano – e ancor oggi, in qualche misura, caratterizzano – la prassi della Camera: è pacificamente riconosciuta la facoltà di porre la fiducia sulla votazione finale di un disegno di legge; non si è mai prodotto un ostruzionismo radicale sui tempi e sul numero di interventi in occasione della posizione della questione di fiducia; non è mai stata prevista l'obbligatorietà del voto finale a scrutinio segreto su un disegno di legge, e, con essa, non si sono mai posti tutti i conseguenti problemi connessi alla questione del doppio scrutinio.

In conclusione, la riforma del 1971 giunse al rilevante risultato rappresentato dalla codificazione regolamentare dell'istituto prima lasciato soltanto alle convenzio-

ni, anche nel tentativo di arginare alcune storture delle prassi previgenti (G. Boccacini 1974, p. 287). Tuttavia, se fosse stata – già allora – combinata alla riforma del voto segreto, essa avrebbe potuto dispiegare un maggiore rendimento sul piano del rafforzamento della posizione direttiva del Governo in merito allo svolgimento dell'indirizzo, che non pare comunque inconciliabile con una ricostruzione della relazione fiduciaria in termini bilaterali, sinallagmatici e continuativi (G. Rivosecchi 2008, pp. 285 ss.), e che sembrerebbe pertanto comunque giustificare l'eventuale esclusione di alcune materie dal perimetro riservato alla questione di fiducia.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Volendo esprimere qualche considerazione conclusiva, mi pare di poter affermare – sia pure con qualche semplificazione – che la genesi, la codificazione e, per certi versi, lo stesso rendimento della riforma regolamentare del 1971 mostri quanto essa risulti lontana dall'interpretazione predominante, che ne vede l'espressione più compiuta del modello consociativo.

Il quadro brevemente tratteggiato sembra piuttosto indicare come i regolamenti parlamentari del 1971 si mostrassero attenti sia ai profili e agli istituti inerenti al momento della "partecipazione", sia a quelli relativi alla razionalizzazione del momento della "decisione".

Se pure, sotto quest'ultimo profilo, il disegno riformatore rivelò, nel corso degli anni, i limiti maggiori, non per questo quella grande riforma regolamentare può essere ridimensionata. Essa fu infatti espressione più compiuta di un'intensa dialettica democratica, nella quale il legislatore si pose in una prospettiva di prose-

zione e attuazione del dialogo Costituente, fornendo i presupposti per la ridefinizione della funzione di indirizzo politico del Parlamento.

In quella stagione, molto più che in altre fasi della storia del diritto parlamentare italiano, i regolamenti riuscirono a contemporaneamente aderenti all'impianto della Carta costituzionale con una prima significativa razionalizzazione dei procedimenti decisionali.

Venne così compiuto un significativo tentativo per garantire una dimensione "inclusiva" del Parlamento, che consentì all'istituzione di assicurare quella funzione legittimante e quelle prestazioni di unità indispensabili rispetto all'articolata trama dei soggetti del pluralismo costituzionale.

Cogliendo questa prospettiva di analisi, non si può non riconoscere il radicamento profondo, fornito da quella riforma, al regolamento parlamentare come fonte primigenia di definizione dell'indirizzo, che gli avrebbe consentito di svolgere appieno quella funzione di sintesi pluralistica delle articolate istanze politiche, economiche e sociali del Paese. Di qui, l'impronta *bipartisan*, ovvero, per meglio dire, l'attitudine a porsi come veicolo di omogeneità costituzionale, che accompagnerà costantemente – nelle successive fasi di razionalizzazione della dialettica e del processo decisionale – il regolamento parlamentare come principale fattore di riconoscimento reciproco delle forze politiche rispetto alla garanzia democratica di prestazioni unificanti del Parlamento. E ciò pare tanto più rilevante in una fase storica in cui tutte le altre fonti del diritto, inclusa la stessa Costituzione, rischiano di essere impropriamente e pericolosamente assoggettate alla regola di maggioranza, nonostante il vincolo costi-

tuito dalla pronuncia referendaria del 25-26 giugno del 2006.

### Bibliografia

- Amato G., *Intervento*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 84-85.
- Astraldi R., *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, 1953, pp. 67-73.
- Baldassarre A., *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, Camera dei Deputati, 1998, pp. 99-110.
- Bin R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, Relazione al Convegno "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze 19 ottobre 2007, in corso di pubblicazione, reperibile al sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Boccaccini G., *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974. – *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Caprara M., *Realtà e prospettive del Parlamento reale*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma-Hotel Parco dei Principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 351-366.
- Chimenti, C., *I regolamenti del 1971*, in questa rivista, 2008, *infra*.
- Colonna F., *Il rapporto fiduciario parlamentare nel sistema costituzionale e nella prassi*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Relazioni e dibattiti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 201-211.
- Cosentino F., *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, cit., pp. 55-65.
- Cuomo G., *Decisionismo politico e regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 247-268.
- Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.
- *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 519-542.
- D'Albergo S., *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., pp. 367-374.
- D'Andrea A., *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991.
- De Valles A., *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, pp. 614-617.
- Di Roberto C., *La «specializzazione» delle Camere*, in *Foro amm.*, 1967, III, Parte III, pp. 249-254.
- Ferrara G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 317-364.
- Gianniti L.-Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, in corso di pubblicazione.
- Isle, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni*, I e II, Milano, Giuffrè, 1968.
- Lippolis V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007.
- Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109-117.
- Lupo N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in Astrid, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantatquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Basanini, Bologna, 2007, a) pp. 53-66.
- *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, b) pp. 41-110.
- Maccanico A., *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le camere. Istituti e procedure*, V, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 455-467.
- Manzella A., *Note sulla questione di fiducia*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova*, anno IX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 250-305.
- *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 267-320.
- *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città e Regione*, n. 4, 1980, pp. 36-42.
- *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il Mulino, 2003.
- Mezzanotte C., *Relazione generale "I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni"*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale-Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, pp. 289-307.
- Nocilla D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., pp. 47-85.
- Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.
- Pergolesi F., *I nuovi regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1609-1612.

- Piccardi L., Bobbio N., Parri F., *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.
- Predieri A., *Parlamento 75*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Milano, Ed. Comunità, 1975, pp. 11-90.
- Rebuffa C., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., pp. 485-517.
- Relazione della Giunta del Regolamento sul "Progetto di nuovo Regolamento"*, in Camera dei Deputati-Segretariato generale, *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Servizio documentazione e statistiche parlamentari, Roma, 1971.
- Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.
- voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, UTET, 2008, pp. 377-401.
- Sicardi S., voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, pp. 94-139.
- Tanda A. P., *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 697-726.
- Traversa S., *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 151-172.
- Zagrebelsky G., *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., pp. 391-405.

# Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari

LEOPOLDO ELIA

Vorrei anzitutto fare alcune precisazioni sulla prima legislatura repubblicana, che è stata definita "all'inglese" per una caratteristica predominante; e cioè per la doppia titolarità da parte del premier De Gasperi sia della Presidenza del Consiglio che della leadership del suo partito. Lo statista trentino, pur non essendo più segretario della Democrazia cristiana, ne era però il leader indiscusso. In tutta la prima legislatura non si riscontra mai quella polemica contro il doppio incarico che si rivolgerà più tardi contro Fanfani e contro De Mita, per il fatto di cumulare la carica di segretario del partito e di Presidente del Consiglio. De Gasperi, pur non rivestendo la carica di segretario del partito, tenuta prima da Piccioni, poi da Taviani e da Gonella, è sempre stato il leader, riconosciuto da tutti come tale. Questo assimilava la forma di governo italiana alla situazione inglese.

Naturalmente De Gasperi si rendeva conto, malgrado i rilievi critici di Leone per una sua scarsa conoscenza delle prassi

seguite nelle due Camere, di una obsolescenza delle norme contenute nei regolamenti prefascisti. De Gasperi era ben consapevole, come testimonia il suo testamento politico a Napoli nel 1954, dei limiti dei regolamenti parlamentari. Ed è questo uno dei motivi non ultimi del tentativo di legge c.d. maggioritaria (*vulgo* truffa): De Gasperi affermava esplicitamente che, se con il premio si fosse consolidata una maggioranza ampia in Parlamento, dopo il passaggio della legge in sede elettorale, sarebbe stato possibile varare regolamenti più moderni, adeguati ai tempi più veloci della vita contemporanea.

Da ultimo vorrei notare che nella prima legislatura vengono in essere tratti fondamentali della nostra forma di governo. Non c'è solo l'accordo con Einaudi per riservare al Presidente della Repubblica la nomina dei giudici costituzionali e dei senatori a vita senza nessuna interferenza governativa, ma c'è anche un rafforzamento del Governo nei confronti del Parlamento mediante la innovazione della questione di

fiducia. La questione di fiducia non ha un fondamento esplicito nel testo costituzionale, tanto è vero che il Presidente della Camera Gronchi, per un periodo non brevissimo, ogni volta che era posta la questione di fiducia con effetti di abbreviazione del lavoro parlamentare, in particolare sulla legge maggioritaria, affermava che quel caso non faceva precedente; ma in realtà, siccome poi questi "non precedenti" si accumulavano, in pratica si formò una consuetudine costituzionale vera e propria a favore della richiesta del voto di fiducia, che costituisce comunque un mezzo importante a disposizione del Governo.

A questo proposito, c'è un problema che viene un poco trascurato, circa la natura della fonte regolamentare. La fonte regolamentare è molto più articolata di quello che si potrebbe pensare: ci sono cioè norme regolamentari più resistenti, con una base più forte che non altre più opzionali, di carattere strumentale. Quali sono queste norme più forti all'interno del regolamento parlamentare? Sono almeno quelle che codificano una consuetudine che si è già formata: quando le norme regolamentari riconoscono la questione di fiducia (art. 116 reg. Cam.), questa è già in vigore come regola di natura consuetudinaria. Quindi, anche in sede di revisione del regolamento, non sarebbe così facile, anzi, non dovrebbe essere addirittura possibile cambiare quella norma, mentre sarebbe sicuramente ammissibile cambiarne molte altre. Analoga situazione si presenta nel rapporto fiduciario Camere – singoli ministri: la sfiducia individuale nei confronti dei ministri, che è codificata nel regolamento della Camera, non viene esplicitata in quello del Senato, dove vige



Corridoio di Palazzo Montecitorio.

in quanto consuetudine costituzionale. C'è una *diuturnitas* ed una *opinio juris* che sono meno forti forse di altre per la ripetizione degli eventi che danno luogo alla consuetudine, ma la ripetizione c'è, per il fatto stesso che i Presidenti mettono ai voti le mozioni di sfiducia, sempre respinte prima del famoso caso Mancuso, perché il Presidente del Consiglio solidarizza con il ministro che si tenta di sfiduciare. Quello che è importante dal punto di vista della fonte non è il risultato del voto, ma il fatto che il Presidente metta ai voti queste mozioni di sfiducia, perché così si forma appunto una consuetudine costituzionale.

Elia

È il rapporto tra diritto non scritto e diritto scritto che viene in considerazione: pur presentandosi tutte come norme di fonte regolamentare (e perciò di uguale forza), in realtà alcune di esse si caratterizzano, a un livello più profondo, per un grado maggiore di resistenza e di durezza normativa essendo già fondate su una fonte consuetudinaria.



# Le riforme degli anni '80 alla Camera

VINCENZO LIPPOLIS

## 1. *Le cause del processo riformatore*

Qual è la forza della procedura parlamentare? Questa domanda non se la pone un giurista, ma Curzio Malaparte in "Tecnica del colpo di Stato".

La risposta è lapidaria e a prima vista sconcertante: la lentezza. Malaparte fa questa affermazione esaminando il colpo di Stato di Napoleone del 18 brumaio dell'anno VIII (9 novembre 1799). Questo era stato concepito come una rivoluzione parlamentare, un colpo di stato legale che doveva condurre ad impadronirsi del potere senza illegalità e senza violenze, seguendo le procedure costituzionali. La lentezza delle procedure mette in pericolo la realizzazione del piano studiato da Sieyès e da Luciano Bonaparte, ma il corpo legislativo commette un errore: si precipita a votare il decreto di proscrizione di Napoleone e provoca l'uso della forza. La tesi di Malaparte è che se la seduta fosse stata rinviata all'indomani il colpo di stato avrebbe potuto fallire.

Cosa hanno a che fare queste considerazioni su un colpo di stato con le democratiche riforme regolamentari della Camera degli anni Ottanta? Il fatto che esse furono in primo luogo rivolte a superare la lentezza delle procedure del regolamento del 1971. Una lentezza che era stata funzionale all'affermazione del modello di governo consensuale o consociativo e alla conseguente centralità parlamentare.

In effetti, Malaparte, pur non essendo un addetto ai lavori (o, forse, proprio per questo) coglie con immediatezza e senza fronzoli un punto essenziale: la lentezza delle procedure favorisce la contrattazione e la mediazione parlamentare, mentre la rapidità è a vantaggio del Governo (ai nostri fini, dobbiamo porre un governo democratico al posto del golpista Napoleone, entrambi accumulati però dal fatto di essere un soggetto esterno al Parlamento che cerca di far approvare dall'assemblea il proprio orientamento).

Una Camera dei deputati che si lima le unghie in un impeto autolesionistico?

Non è così perché vi furono solide ragioni per procedere in tal senso e il percorso riformatore prese il tempo dell'intero decennio e non fu sempre lineare.

Le cause di tale processo di riforma furono sostanzialmente due: a livello parlamentare, il disfunzionamento e in alcuni casi la paralisi provocati dall'azione del gruppo radicale, il quale sfruttò metodicamente tutte le opportunità ostruzionistiche offerte dal regolamento; a livello politico più generale, l'esaurirsi dell'esperienza della "solidarietà nazionale".

Quanto alla prima causa, va osservato che il modello consociativo del regolamento del 1971 presupponeva una ricerca del compromesso nel tacito accordo di non utilizzare, se non in casi estremi, le possibilità insite nel regolamento di impedire la decisione. L'ingresso di una forza politica che era stata al di fuori dell'accordo regolamentare del 1971 e che rifiutava il compromesso politico provocò l'impraticabilità di un sistema di procedure che poteva essere bloccato da un numero di deputati irrisorio rispetto al *plenum* (all'incirca una decina). Si sviluppò così un filone di modifiche volto a ridurre gli spazi dell'ostruzionismo, a limitare i poteri dei gruppi minori, a ridimensionare, in definitiva, il principio unanimistico.

In altre parole, si trattava di fare opera di pulizia di tutte quelle norme regolamentari che, come l'esperienza provava, consentivano a pochissimi deputati organizzati di ritardare insopportabilmente, o addirittura di impedire, qualsiasi decisione. Era un'esigenza di sopravvivenza della stessa Camera.

La dimostrazione di ciò è nel fatto che per giungere a modificare il regolamento nel 1981 si dovette modellare, sulla base delle norme regolamentari esistenti, una

procedura del tutto nuova. Nell'impossibilità di votare le migliaia di emendamenti presentati, l'aula votò "principi emendativi" che la Giunta del regolamento trasformò in compiute disposizioni che furono poi sottoposte al voto dell'assemblea. Si formò una "maggioranza regolamentare", destinata a durare fino al 1988, e cioè fino alla riforma del voto segreto, composta dai partiti della maggioranza e dalla maggior forza di opposizione, il PCI, e una "minoranza regolamentare" costituita dai radicali (Manzella).

Veniamo ora alla seconda causa delle riforme. L'esaurirsi nel 1979 della "solidarietà nazionale" aprì una nuova fase politica che portò alla formazione del "pentapartito" e a ricollocare il PCI all'opposizione. All'interno della maggioranza governativa, il PSI divenne il più fermo sostenitore della sua compattezza e del patto su cui essa si basava per evitare ogni dialogo alle sue spalle tra DC e PCI ed essere l'elemento insostituibile di ogni maggioranza di governo.

Poste queste premesse politiche la politica istituzionale del pentapartito si incentrò conseguentemente sul tentativo di rafforzare, da un lato, all'interno dell'istituzione Governo, la figura del Presidente del Consiglio e, dall'altro, il ruolo del Governo nei confronti del Parlamento (Fusaro). Si coniò la formula della "governabilità" alla cui base era l'idea di svincolare il raccordo Governo-maggioranza dalla necessità dell'intesa con l'opposizione e quindi di apprestare quegli strumenti procedurali idonei a consentire l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Si è parlato in proposito di tentativo di affermare un maggioritarismo funzionale, da ricercarsi cioè nelle procedure, in assenza di un maggioritarismo strutturale, cioè di norme che

a monte garantissero la formazione di maggioranze stabili e coese (Fusaro).

Sullo sfondo vi era l'idea, enunciata chiaramente dal Presidente del Consiglio Spadolini, alla Camera il 2 settembre 1982, a chiusura del dibattito sulla fiducia al suo secondo Governo di "avviare lo sblocco della democrazia bloccata anche con modificazioni istituzionali che, favorendo la decisione, favoriscano il ricambio e l'alternativa, facendoci uscire dai rischi dell'assemblearismo".

Sulla base di questa nuova visione del rapporto Governo-maggioranza-opposizione si sviluppò una serie di progetti riformatori, alcuni coronati da successo, altri destinati al fallimento. Nel 1985 fu costituita la prima commissione bicamerale con il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale, la commissione Bozzi che non produsse alcun risultato concreto. Sul versante della legislazione ordinaria si può ricordare la legge sulla Presidenza del Consiglio del 1988. Venivano naturalmente in gioco anche i regolamenti parlamentari, in particolare nell'accennata prospettiva di un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento.

Lo stesso Governo, a differenza di quel che accadeva in passato, giunse a prendere posizione in proposito. Spadolini enunciò nel 1982 il "decalogo istituzionale", che investiva anche le procedure parlamentari (basti pensare all'idea di "corsie preferenziali" per i progetti di legge governativi su cui ci si affannò per l'intero decennio con risultati modesti). De Mita nel 1988 pose una questione di fiducia "extra-parlamentare" (Manzella) sul capovolgimento del principio del voto segreto, minacciando le dimissioni del Governo nel caso non fosse stato accolto.

Nel processo riformatore degli anni Ottanta si può cogliere un elemento di similitudine con la vicenda delle riforme del regolamento della Camera del 1997. In entrambi i casi le riforme regolamentari procedono parallelamente ad un dibattito di aggiornamento della Costituzione che porta alla istituzione di due commissioni bicamerali cui si affida questo compito: la già citata commissione Bozzi nel 1985 e la commissione D'Alema nel 1997. In entrambe le occasioni le riforme costituzionali fallirono (nella commissione Bozzi la spaccatura si ebbe proprio sulla questione del voto segreto che poi trovò soluzione nella disciplina regolamentare) e le riforme dei regolamenti parlamentari furono le uniche parti di un più ambizioso disegno rimasto incompiuto.

Le riforme del periodo considerato hanno avuto un carattere novellistico: ripetuti, direi torrentizi, interventi parziali, contingenti e per taluni aspetti anche contraddittori, di progressivo accostamento alle linee generali del panorama politico-istituzionale a grandi tratti delineato. Esse sono state più numerose alla Camera (1981, 1983, 1986, 1987, 1988, 1989 e 1990), meno al Senato (1982, 1985 e 1988, quest'ultima con carattere di maggiore organicità rispetto a tutte le altre, anche della Camera) perché il regolamento del Senato non conteneva quegli aspetti estremi in senso unanimistico propri del regolamento Camera.

Una differenza delle parziali riforme del decennio 1981-1990 rispetto a quella generale del 1971 risiede nel fatto che, mentre quest'ultima, almeno per gli aspetti considerati in questo scritto, registrava e formalizzava prassi consolidate e costituiva uno sviluppo dell'equilibrio del sistema che si era andato consolidando nel periodo prece-



*Montecitorio, banco della Presidenza e del Governo.*

dente, le nuove tendenze degli anni Ottanta marcano un punto di discontinuità e hanno necessità per affermarsi del mutamento del dato regolamentare.

Un'illustrazione cronologica richiederebbe una disamina analitica che è stata già compiuta in dottrina (Traversa). Ai fini di una visione di sintesi, è preferibile invece accorpate i vari interventi secondo filoni tematici. Questa impostazione, che pur comporta qualche salto cronologico con anticipazioni o ritorni, appare anche più utile al fine di far comprendere il senso complessivo della tendenza riformatrice.

## *2. Le riforme dell'organizzazione dei lavori*

Il primo filone da considerare è quello dell'organizzazione dei lavori negli aspetti dei tempi dei procedimenti deliberativi, dei poteri procedurali dei presidenti di gruppo e della programmazione, che costituiscono le diverse facce di un unico problema: la tempestività della decisione.

Si approvò una serie di modifiche (in buona parte di adeguamento alla disciplina

del Senato) che stabilirono o ridussero i tempi massimi degli interventi nelle varie fasi procedurali e le razionalizzano impedendo la ripetitività degli interventi (caso tipico fu la discussione degli articoli di un progetto di legge – art. 85 r.C. – riguardo alla quale si stabilì che ciascun deputato potesse intervenire una sola volta indipendentemente dal numero di emendamenti presentati). Si toccò per la prima volta la disciplina degli emendamenti (per la quale decisiva sarà poi la riforma del 1997) stabilendo termini per la loro presentazione e introducendo il c.d. "canguro" (cioè la possibilità per il Presidente di far votare alcuni emendamenti e non altri), esplicitamente riguardo al caso di presentazione di una pluralità di emendamenti differenziatisi solo per variazioni a scalare di cifre o dati, ma prevedendo anche più in generale (e riproducendo una norma già presente nel regolamento del Senato) che il Presidente possa modificare l'ordine di votazione degli emendamenti quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia e della chiarezza delle votazioni. Quest'ultima norma sarà poco utilizzata all'inizio, ma diverrà la base di un'importante evoluzione dell'organizzazione del voto degli emendamenti con la prassi delle votazioni riassuntive o per principi, poi codificate con la riforma del 1997. Iniziò così il superamento dell'idea che alla presentazione di un emendamento corrisponda un diritto a vederlo posto in votazione, idea basata sul riconoscimento alla potestà di presentare emendamenti di un fondamento costituzionale, più precisamente nell'art. 71 Cost. (Cervati).

Venne poi rotto il principio della equiordinazione dei gruppi quanto all'esercizio di poteri procedurali attribuiti ai loro presidenti (richieste di votazioni qualifica-

te, possibilità di presentare emendamenti nel corso della discussione degli articoli, etc.). In relazione ad alcuni di tali poteri, si stabilì che la richiesta possa essere avanzata da un certo *quorum* di deputati ovvero da uno o più presidenti di gruppo se singolarmente o insieme risultino di pari consistenza numerica (c.d. criterio ponderale). È evidente che così ai gruppi minori, in particolare quelli costituiti in deroga al numero minimo di venti, veniva impedito di attivare strumenti procedurali idonei a ritardare i dibattiti o a influire sulla decisione di merito minacciando tale attivazione.

A far sistema con queste modifiche nel senso del superamento del criterio unanimitario fu l'evoluzione che si sviluppò sul versante della programmazione dei lavori. Anche in questa materia fu la Camera a procedere alle prime modifiche nel 1981 perché il sistema, in mancanza di accordo unanime, non conosceva la valvola di salvaguardia vigente al Senato del calendario settimanale predisposto dal Presidente e che può essere modificato dall'assemblea.

La modifica del regolamento della Camera si indirizzò su questo modello decisivo con delle varianti sia quanto all'oggetto (poiché, in mancanza di unanimità, si affidò al Presidente il compito di predisporre gli schemi di un programma bimestrale e di calendari bisettimanali, sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle proposte di minoranza) sia quanto alla procedura di decisione (perché le definitive proposte presidenziali, eventualmente modificate rispetto allo schema iniziale sulla base di indicazioni emerse al momento della comunicazione di questo all'assemblea, erano in ogni caso sottoposte al voto dell'aula che poteva approvare o respingere in blocco, ma non modificare).

Al Presidente fu attribuito un potere di arbitraggio (Labriola) tra le esigenze dei diversi schieramenti con una tutela delle richieste dell'opposizione, ma nel contempo la decisione d'aula era una garanzia perché fossero comunque riservati adeguati spazi programmatori al raccordo Governo-maggioranza.

Già questa prima riforma della programmazione dei lavori fu giudicata una netta inversione di tendenza rispetto al decennio precedente nel quale si era affermato il modello della centralità parlamentare (Capotosti), anche se non mancò una visione diversa, in un certo senso riduttiva, rimasta più isolata. Ritenendo che le norme del regolamento del 1971 in materia di programmazione e di disciplina delle discussioni costituissero più un monumento di insipienza e imprevidenza piuttosto che la espressione degna di rispetto di una contestata ma significativa ideologia storicamente affermata, G. U. Rescigno ritenne che le modifiche regolamentari costituissero la fine ad una disfunzione ridicola, prima ancora che grave piuttosto che la dimostrazione della fine di un periodo costituzionale.

Il sistema della programmazione dei lavori trovò poi un nuovo equilibrio alla fine del decennio con la riforma del 1990.

Tratti essenziali di tale riforma, che mantenne il principio di base della ricerca dell'accordo unanime, furono:

a) il riconoscimento, in contrasto con la disciplina precedente, di un formale ruolo attivo del Governo quanto alle indicazioni delle priorità della programmazione, indicazioni di cui si doveva tener conto nella formulazione di programmi e calendari;

b) il recepimento in tali atti delle proposte dei gruppi in rapporto alla loro consistenza numerica, con la tutela quindi

anche delle indicazioni provenienti dai gruppi di opposizione;

c) la conferma del ruolo decisivo del presidente d'Assemblea in caso di mancato accordo unanime. Il ruolo arbitrale del presidente venne significativamente rafforzato, anzi esaltato, poiché, non raggiungendosi l'accordo, era lui a predisporre programmi e calendari che divengono definitivi con la mera comunicazione all'assemblea cui fu sottratta la potestà deliberativa finale che aveva in base al testo del 1981;

d) la introduzione di norme volte a dare effettività alla programmazione attraverso l'individuazione di tempi certi della discussione complessiva di ciascun punto all'ordine del giorno.

Il contingentamento dei tempi venne introdotto nel 1983 solo in relazione alla sessione di bilancio, di cui parlerò tra poco. Un tentativo di renderlo una regola generale e di configurare una "corsia preferenziale" per i progetti di legge urgenti fallì nel 1986. Solo al termine del decennio considerato, la riforma del 1990 rese l'applicazione del contingentamento generalizzata. Il sistema era piuttosto complesso e macchinoso, con una distinzione fra contingentamento della discussione generale e delle fasi successive. In sintesi, il principio di fondo era che in mancanza di accordo unanime il presidente potesse contingentare l'intero procedimento solo nel calendario successivo a quello che ne prevedeva il completamento della trattazione e se questa ipotesi non si fosse verificata. Siamo ancora lontani dal più stringente contingentamento che verrà realizzato con la riforma del 1997.

### 3. *La sessione di bilancio*

Quale forma speciale di programmazione dei lavori può essere considerata una delle novità più importanti del periodo: la sessione di bilancio.

Con le riforme del regolamento della Camera nel 1983 veniva infatti modificata la disciplina del procedimento annuale di approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanza pubblica coerentemente con le previsioni della legge n. 468 del 1978 di riforma della disciplina di contabilità di Stato. Obiettivo essenziale del nuovo quadro normativo era quello di definire procedure idonee a garantire l'approvazione degli strumenti di finanza pubblica entro il termine ordinario del 31 dicembre previsto dalla Costituzione e di garantirsi un quadro di riferimento certo sugli equilibri finanziari complessivi. A ciò si perveniva con la rigida e precisa scansione di tempi e fasi del procedimento dettata dalle nuove norme regolamentari, che introducevano, per la prima volta alla Camera, il sistema del contingentamento dei tempi e assicuravano il tempestivo e globale esame dei documenti proposti dal Governo, nonché con il blocco della legislazione di spesa per tutta la durata della sessione.

In questa fase l'obiettivo di elevare il livello di coerenza e tempestività delle decisioni in materia di finanza pubblica non venne perseguito mediante un rafforzamento diretto dei poteri del Governo nell'ambito della decisione di bilancio, quanto piuttosto con la concentrazione dei tempi a disposizione del Parlamento per l'assunzione delle proprie deliberazioni in materia, delle quali anzi, con l'istituzione della legge finanziaria, viene dilatato l'ambito. Peraltro, la prima esperienza applicativa del

nuovo assetto legislativo e regolamentare si rivelò assai problematica, caratterizzata dal fenomeno delle cosiddette finanziarie *omnibus* che rappresentano un grave fattore di ingovernabilità della politica di bilancio.

L'esigenza di una più forte strutturazione normativa del rapporto fra Governo e maggioranza parlamentare portò poi all'approvazione della legge n. 362 del 1988 di riforma della contabilità di Stato, che introdusse il Documento di programmazione economico-finanziaria quale nuovo parametro di riferimento per le decisioni di finanza pubblica. Infatti, lo strumento di indirizzo politico (risoluzione) che ciascuna Camera adotta sul Documento presentato dal Governo indica le variabili macroeconomiche programmatiche ed i valori di riferimento per il triennio successivo dei principali saldi di bilancio, che costituiscono gli obiettivi minimi della manovra di finanza pubblica per tale periodo. Le risoluzioni parlamentari sul DPEF individuano inoltre il numero e le caratteristiche dei provvedimenti c.d. collegati alla legge finanziaria. Ad essi la legge n. 362 affidava il compito di definire gli interventi di correzione della legislazione sostanziale necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici, mentre la finanziaria veniva ricondotta ad un contenuto necessario e predeterminato tale da indicare soltanto le grandezze finanziarie e le macrocompatibilità di bilancio.

L'innovazione costituita dal Documento di programmazione economico-finanziaria ebbe un forte impatto perché, da un lato, consentiva di scindere temporalmente la definizione degli obiettivi macroeconomici connessi alla manovra di bilancio dalla individuazione puntuale degli interventi necessari per realizzare i medesimi, dall'altro – pur essendo approvato con riso-

luzioni parlamentari – costituiva un vincolo non solo per i conseguenti atti del Governo, ma anche per i successivi passaggi parlamentari.

Di conseguenza, con parallele modifiche ai rispettivi regolamenti, la Camera e il Senato garantirono fortemente l'iniziativa governativa sul quadro programmatico (la proposta di risoluzione sul DPEF accettata dal Governo è votata per prima e preclude le altre), limitarono l'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria e definirono una particolare disciplina per l'ordine delle votazioni sui documenti di bilancio e per i disegni di legge collegati, per i quali il Governo ha la facoltà di chiedere che il voto finale avvenga entro un determinato termine connesso alla manovra economica complessiva. In questo modo l'intero intervento correttivo di fine anno fu vincolato alle risoluzioni parlamentari precedentemente adottate sul DPEF, e dunque ai contenuti del Documento stesso. In questo modo, peraltro, il rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare nei confronti dell'opposizione, veniva attuato mediante l'introduzione di vincoli non di sostanza ma interamente procedurali, tendenti cioè ad imporre modalità di decisione più che contenuti di decisioni finanziarie. Restava infatti pienamente rimessa alla volontà del Parlamento la scelta finale sul merito e sul tipo degli interventi da attuare con la finanziaria ed i collegati per il conseguimento degli obiettivi programmatici.

#### 4. La disciplina dei decreti-legge

Un caso a parte nel panorama delle riforme del decennio è costituito dalla disciplina dei

decreti-legge. L'opposizione comunista, che concordò con la maggioranza gli interventi razionalizzatori atti ad evitare la paralisi dell'istituzione parlamentare, si preoccupò infatti di non creare per i disegni di legge di conversione un percorso troppo agevole, tale cioè da consentire al Governo di padroneggiare l'attività legislativa mediante un utilizzo della decretazione d'urgenza che avveniva ormai apertamente al di fuori dei presupposti costituzionali della straordinaria necessità ed urgenza.

Proprio con la finalità di una verifica parlamentare della esistenza di tali requisiti nel 1981 venne prevista una speciale procedura che, tramite il parere della commissione affari costituzionali, si concludeva con una pronuncia dell'assemblea; il disconoscimento dell'esistenza dei requisiti costituzionali equivaleva ad una reiezione del decreto.

Questa sorta di filtro di costituzionalità, che in teoria avrebbe dovuto scoraggiare il Governo dal ricorso ai decreti-legge troppo frequente e non rispettoso dei principi costituzionali, si dimostrò subito inutile a tal fine perché abitualmente la maggioranza parlamentare si schierava comunque a sostegno dell'operato governativo. Il voto sui presupposti di costituzionalità, dovendo avvenire necessariamente a scrutinio segreto, costituì fino al 1988 solo un'ulteriore difficoltà per la conversione in legge dei decreti ed un passaggio a rischio per il Governo a causa delle manovre dei franchi tiratori. Nel 1982, il I Governo Spadolini fu costretto alle dimissioni dopo che nella seduta del 4 agosto la Camera aveva respinto, negando l'esistenza della necessità ed urgenza, un decreto in materia fiscale (il n. 430 di quell'anno). Per altro verso, tale voto, se positivo, restituiva una legittimazione del Parlamen-

to alla reiterazione del decreto.

La non funzionalità rispetto al fine dichiarato di politica istituzionale e l'inutilità a fini tattici dopo la riforma del voto segreto che rese palese la deliberazione sui presupposti di costituzionalità, ha fatto sì che l'istituto sia stato abolito nel 1997.

Per quanto attiene più specificamente alla disciplina dei tempi dell'esame dei decreti-legge, alla Camera essi furono sottratti al contingentamento, di modo che l'opposizione potesse tenere sotto scacco Governo e maggioranza e condizionare il contenuto del disegno di legge di conversione. Una scelta che non è stata esplicitamente mutata neanche con la riforma del 1997.

##### *5. La sfiducia individuale ai ministri e la riforma del voto segreto*

Per definire il quadro delle innovazioni del periodo relative alla posizione del Governo in Parlamento resta da dire di altre due riforme: la sfiducia individuale ai ministri e il capovolgimento della prevalenza del voto segreto.

La prima fu introdotta con una modifica dell'art. 115 del regolamento della Camera nel 1986. La sfiducia individuale ha un carattere ambivalente, se non ambiguo. Da un lato, infatti, può essere letta come una deriva assemblearistica poiché consentirebbe alle assemblee parlamentari di incidere sulla composizione del Governo rompendone l'unità di indirizzo (e sotto questo aspetto ne fu sostenuta l'incostituzionalità prima della sentenza della Corte costituzionale n. 7/96 che ne ha invece riconosciuto la legittimità costituzionale). In questo senso, l'istituto può essere considerato

come un rafforzamento del Parlamento nei confronti del Governo. D'altro canto, però, va realisticamente tenuto conto che all'origine dell'innovazione è anche l'obiettivo di trasformare in fiduciarie, con il relativo regime dell'appello nominale, le tradizionali mozioni di censura (con le quali più o meno esplicitamente in precedenza si chiedevano le dimissioni di un ministro). Si evitava così lo scrutinio segreto possibile su di esse, salvo che il Governo non intendesse ingaggiare l'intera sua responsabilità con la questione di fiducia. Sotto questo aspetto, quindi, l'innovazione tutelava il Governo posto al riparo da voti segreti traditori.

L'ambiguità dell'istituto è dimostrata dal suo funzionamento.

In condizioni normali, la maggioranza governativa ha sempre fatto quadrato a difesa dei ministri contro cui è stata presentata la mozione di sfiducia perché nella realtà italiana dei governi di coalizione toccare un tassello significava far cadere l'intero edificio governativo. D'altra parte, il voto palese non consentiva dissensi nascosti.

L'unico caso in cui una mozione del genere è stata approvata è stato quello del ministro della giustizia Mancuso, che faceva parte di un Governo, quello Dini, non composto su base politica, e con caratteristiche fortemente anomale in quanto nato per compiere una serie di attività limitate prima di condurre il paese alle elezioni.

Ma la riforma che incise maggiormente in senso rafforzativo sul ruolo del Governo è quella, cui più volte si è fatto cenno, delle forme di votazione nel 1988.

Si capovolsse il principio di preferenza per il voto segreto a favore di quello palese e la forma segreta venne circoscritta alle votazioni riguardanti persone o attinenti ai diritti costituzionalmente garantiti o a

materie istituzionali. La riforma risultò decisiva per il controllo del Governo sulla sua maggioranza. Il voto segreto aveva infatti avuto effetti devastanti per la compattezza della maggioranza, dando luogo al fenomeno dei c.d. franchi tiratori, cioè alla possibilità per sue componenti (partiti o loro correnti) di dissociarsi dall'indirizzo politico comune e mettere in difficoltà il Governo, senza assumere una dichiarata responsabilità. Per altro verso, il voto segreto aveva consentito il sostegno sotterraneo dell'opposizione ad una maggioranza in difficoltà, aveva consentito cioè di compensare le defezioni all'interno della maggioranza in caso di decisioni gradite all'opposizione, senza però costringere quest'ultima a venire allo scoperto. Il voto segreto aveva favorito agguati e compromessi sotterranei a danno della trasparenza e della distinzione delle linee politiche di maggioranza e opposizione, oltre che della stabilità dell'azione governativa. In definitiva, il voto segreto aveva garantito la dipendenza del Governo dal Parlamento (Violante).

Dopo la riforma i dissensi si devono manifestare apertamente e non sono più possibili imboscate tali da provocare una crisi governativa al riparo della segretezza del voto. L'effetto della riforma fu quindi di cambiare completamente il senso politico di votazioni che in passato avevano costituito passaggi ad alto rischio o addirittura letali per i governi. L'effetto del mutamento era particolarmente significativo alla fine degli anni Ottanta poiché si calava in un sistema politico caratterizzato da governi di coalizione le cui componenti erano in competizione tra loro.

## 6. Le riforme "minori"

In correlazione con il rafforzamento della posizione procedurale del binomio Governo-maggioranza non si registrano significativi rafforzamenti dei poteri dell'opposizione nel campo del controllo sull'attività governativa. È un dato che viene sottolineato da chi (Violante) si mostra sensibile ad uno sviluppo equilibrato del rapporto maggioranza – opposizione nella prospettiva di un'alternanza al governo e inizia, quindi, a porre il tema dello statuto dell'opposizione, che tanta attenzione riceverà dopo il passaggio al maggioritario.

Si può solo ricordare la novità, introdotta da una modifica regolamentare del 1983 sul modello inglese del *question time*, delle interrogazioni a risposta immediata, cioè con una procedura di presentazione e di risposta che si esaurisce nell'arco di quarantotto ore e con un dibattito concentrato in pochi minuti per interrogazione. Il livello dell'interlocutore governativo sale rispetto ad una normale interrogazione poiché a rispondere sono chiamati o i ministri competenti o lo stesso Presidente del Consiglio. Del dibattito può essere disposta la ripresa diretta televisiva. Ma l'innovazione ha sempre avuto una vita stentata a dimostrazione dell'inutilità del trapianto di istituti parlamentari sorti in contesti del tutto diversi se non sono presenti le condizioni politiche per un loro attecchimento.

Vi furono poi altre riforme di impatto minore.

Si riscrisse la procedura di esame dei progetti di legge in sede redigente, ma senza riuscire a rivitalizzare l'istituto che è rimasto di rarissima applicazione.

Si intervenne sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza al fine di garantire,

attraverso eventuali elezioni suppletive, la rappresentanza di tutti i gruppi, anche di quelli costituiti in deroga al numero minimo di venti.

Si ridisegnò il sistema delle commissioni permanenti, in particolare ridefinendone le materie di competenza. Si abbandonò il tradizionale criterio della specularità rispetto alle competenze dei ministeri, privilegiando il criterio della unificazione delle materie per settori organici e integrati, ancorché trasversali rispetto alle competenze ministeriali. Si introdusse un nuovo tipo di parere c. d. rinforzato, avente l'efficacia dei pareri delle commissioni filtro, al fine di evitare l'assegnazione a commissioni riunite dei progetti di legge aventi un oggetto che tocca la competenza di più commissioni.

## 7. Un giudizio complessivo

L'opera di riforma del regolamento della Camera negli anni Ottanta è una vicenda tormentata e apparentemente disorganica nella quale però è possibile cogliere l'affermarsi di una tendenza nuova.

Le riforme infatti non si limitarono a razionalizzare le procedure in relazione all'eclissi del consociativismo, ad eliminare regole che ormai costituivano solo paradossali incongruenze, come la necessità dell'unanimità per stabilire una qualsiasi forma di programmazione dei lavori o l'inesistenza di un limite di durata agli interventi. Esse risposero complessivamente ad una logica più profonda, quella di distinguere i ruoli della maggioranza e dell'opposizione e a rafforzare il ruolo del Governo.

Non fu però un processo lineare, né

rapido e tale da modificare di slancio la situazione precedente, tant'è che alcune delle innovazioni più significative furono realizzate solo alla fine del decennio.

La concentrazione delle procedure a favore di una decisione più rapida e tempestiva pagò dei prezzi a una logica politica ormai in via di superamento. Il principio del contingentamento dei tempi fu realizzato in maniera stentata e, accanto a snellimenti procedurali si aggiunse per i decreti-legge una nuova fase procedimentale, quella della deliberazione sui presupposti di costituzionalità che era funzionale solo a creare un'occasione per mettere in difficoltà l'Esecutivo. Così come, il divieto di prevedere il contingentamento per i disegni di legge di conversione dei decreti.

Il dibattito sulla corsia preferenziale per i disegni di legge governativi si risolse nella costruzione di un procedimento che in via generale, cioè per qualsiasi iniziativa legislativa, salvo che per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, offriva margini maggiori rispetto al passato di conclusione in tempi prevedibili.

Soprattutto non si giunse alla definizione di un adeguato status del Governo in Parlamento. Al Governo non furono attribuiti autonomi poteri idonei a consentirgli di padroneggiare le procedure parlamentari al fine dell'attuazione del suo indirizzo politico. Nella programmazione dei lavori, ad esempio, il Governo per far approvare le sue priorità si doveva affidare ai gruppi di una maggioranza non sempre compatta e all'opera del Presidente. Significativo dello spirito del tempo è che, dopo la riforma del 1990, la quale attribuiva al Presidente il potere programmatico, vi fu chi (Marra) vide nella esaltazione del ruolo del Presidente una garanzia per lo stesso Governo

nei confronti di maggioranze di coalizione sempre meno compatte, sempre più rissose al loro interno. Un'analisi che risponde ad una logica che oggi stentiamo a comprendere, ma che aveva un qualche fondamento nella realtà di quel periodo.

In definitiva, i tempi erano cambiati, ma non tanto da superare completamente le logiche del decennio precedente e far approdare il nostro parlamentarismo al modello dominante in altre grandi democrazie europee come la Gran Bretagna e la Francia.

Una conferma di ciò è data dal nascere proprio negli anni Ottanta della prassi di combinare la posizione di una questione di fiducia su c.d. maxi emendamenti che sostituiscono gran parte, se non l'intero testo in discussione.

Vedendosi ristretti i tempi di parola, le opposizioni affinano altri strumenti ostruzionistici: la presentazione abnorme di emendamenti e la mancanza del numero legale. Il Governo allora escogita questo marchingegno che viene utilizzato in particolare per i disegni di legge di conversione dei decreti ponendo la fiducia su un nuovo testo dell'articolo che dispone la conversione del decreto con tutte le modifiche riferite agli articoli di questo. Ma esso è usato anche per gli ordinari disegni di legge, accorpando il disposto di interi e numerosi articoli riscritti con le modifiche che il Governo intende apportare o ha contrattato in sede parlamentare. Con la sola votazione fiduciaria il Governo ottiene così il risultato voluto, evitando le lungaggini dell'esame degli emendamenti, il cui esito può anche riservare sorprese. È in sostanza un surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla costituzione francese, con il quale il governo può far approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto. La differenza è che il

voto bloccato francese non ha il valore di votazione fiduciaria e può essere utilizzato senza gli appesantimenti che a tale tipo di votazione sono connessi.

Ma forse non è il caso di essere troppo severi con i riformatori degli anni Ottanta perché il problema di fondo dello status del Governo in Parlamento non è stato risolto neanche con la riforma del regolamento della Camera del 1997.

Le riforme considerate, comunque, segnano complessivamente un crinale nella evoluzione dei regolamenti parlamentari perché con esse si favorisce il principio della decisione fino ad allora completamente sacrificato a quello della rappresentanza (Violante).

Per poter andare oltre mancavano i presupposti politici. Nel 1989 cade il muro di Berlino e il 17 febbraio 1992 viene arrestato Mario Chiesa e inizia la vicenda di "tangentopoli". Si apre una nuova fase della storia costituzionale che potrà all'affermazione del maggioritario e, poi, alla riforma del regolamento del 1997.

### Bibliografia

Questo lavoro riprende, in buona parte anche testualmente, l'analisi, che ritengo ancora valida, svolta sulle riforme regolamentari degli anni Ottanta alla Camera all'interno di un saggio più ampio (*Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, ora anche in V. Lippolis, *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 105 ss.).

Per la citazione di *Tecnica del colpo di Stato* di C. Mala-

parte vedi l'edizione Vallecchi, Firenze, 1994, p.120. Per quanto riguarda le opere che trattano le riforme regolamentari, ad alcune delle quali ho fatto riferimento nel testo, mi limito a ricordare:

- Capotosti, P.A., *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 206 ss;
- Elia, L., *A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, vol. III, 261 ss;
- Floridia, G.G., - Sorrentino, F., *Regolamenti parlamentari in Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, vol. XXVI;
- Fusaro, C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1988)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 161 ss;
- Fusaro C., *Guida alle riforme costituzionali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1991;
- Gennusa, M.E., *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000;
- Labriola, S., *La camera dei deputati e il suo regolamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 379 ss.;
- Lippolis, V., *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p.227 ss.;
- Marra, D., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990, Giuffrè, Milano, 1991, p. 139 ss.;
- Manzella, A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003;
- Rescigno, G.U., *Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 199 ss.;
- Traversa, S., *Le "novelle" alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1971*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 477 ss.;
- Violante, L., *La politica dell'alternativa dopo il "voto palese"* in *Critica marxista*, 1989, p. 273 ss.;
- Zangani, M.V., *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in Traversa e Casu, (a cura di), *Il parlamento nella transizione. Quaderni della rassegna parlamentare n. 2*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 137 ss.

# La riforma del Regolamento del Senato nel 1988\*

DAMIANO NOCILLA

Novembre 1988. Dopo una lunga gestazione, durata all'incirca un anno<sup>1</sup>, un'ampia riforma del Regolamento del 1971 viene in discussione nell'Aula del Senato. Risulteranno modificati ben 46 articoli, dovendo comprendersi in questo numero l'introduzione di 7 nuovi articoli. Il clima non è certamente paragonabile a quello, di contestazione e di scontro, che si è respirato alla Camera un mese prima<sup>2</sup>, allorché fu discussa la c.d. abolizione del voto segreto. E tuttavia motivi di contrapposizione tra le forze politiche sul merito delle questioni affrontate non sono mancati<sup>3</sup>. Rileggendo le cronache dell'epoca ci si accorge che la riforma dei regolamenti parlamentari appare uno dei tanti tasselli della dura battaglia craxiana nei confronti del PCI e, per alcuni versi, della stessa DC: ma questo è argomento che sarà compito degli storici analizzare<sup>4</sup>.

Pochi si sono accorti, in quel momento, che si era alla vigilia della caduta del Muro di Berlino, evento che a sua volta avrebbe preceduto di pochi anni il terremoto politico di Tangentopoli. Le forze politiche della c.d.

prima Repubblica si muovevano ancora nella logica di un sistema pluripartitico, che vedeva – come amava dire G. Spadolini – nella DC l'asse portante dell'intera vita politica italiana. L'azione di tutti gli altri partiti – grandi, medi e piccoli – si svolgeva in funzione di contrapposizione o di alleanza con la DC: non a caso gli analisti politici qualificheranno il sistema politico come "bipartitismo zoppo" o "democrazia bloccata".

Il testo, approvato il 28 novembre 1988 ed entrato in vigore il successivo 1<sup>o</sup> dicembre, reca l'ultima, e forse sola, riforma organica del Regolamento del 1971<sup>5</sup>, la cui importanza fu sul momento poco percepita – salvo talune eccezioni – non solo dai mezzi di comunicazione di massa, tutti tesi ad informare l'opinione pubblica sui suoi aspetti politicamente più traumatici (la questione del voto segreto)<sup>6</sup>, ma anche dal pubblico degli specialisti, che poco si è soffermato sul

\* Questo scritto è destinato agli Studi in onore di A.A. Cervati.

nuovo assetto complessivo del Regolamento del Senato (anche se tra gli studiosi del diritto parlamentare si trovano, però, eccezioni significative)<sup>7</sup>. Confesso che, pur avendo vissuto dall'interno l'intera vicenda, ho stentato a rendermi conto allora della sua portata e dei suoi effetti sui lavori del Senato e, quindi, sul complessivo sistema di governo.

Perché questa sottovalutazione del nuovo testo introdotto nel 1988?

Tenderei ad escludere che la ragione possa rinvenirsi nel fatto che la riforma, varata dal Senato, era una riforma, per così dire, condivisa e per ciò stesso (per il fatto, cioè, di aver ricercato l'accordo di tutti) annacquata, scarsamente incisiva, con gli occhi rivolti al passato. Non escludo che in questa o quella disposizione possa rinvenirsi qualcuno di questi difetti<sup>8</sup>, ma ho l'impressione che un giudizio di questo genere derivi da una valutazione affrettata di quel testo e da un'inesatta percezione delle condizioni politiche in cui la riforma è stata approvata.

Penso piuttosto che le ragioni di quella sottovalutazione vadano ricercate nel fatto che bene o male la riforma del 1988 si poneva in una linea di ideale continuità con il Regolamento del 1971, mantenendone inalterato l'impianto sistematico e fermo il principio ispiratore, per così dire, presidenzialista, che si contrapponeva all'ispirazione assemblearista del Regolamento della Camera<sup>9</sup>. Detto altrimenti, il Regolamento del Senato approvato sotto la presidenza di Fanfani nel 1971 fu disegnato secondo uno schema armonico, che non dovette essere ritoccato, e si caratterizzò immediatamente per fare del Presidente il centro propulsore ed ordinatore di tutto il lavoro dell'Assemblea. Vi si legge lo spirito di A. Fanfani, la capacità mediatrice di Gronchi, relatore, l'opera

intelligente di Ettore Terzi e di Carlo Chiamenti, che, come funzionari, svolsero il concreto lavoro di redazione.

Spadolini comprese immediatamente che non era il caso di distruggere quell'opera paziente e che si doveva piuttosto operare un perfezionamento ed un adattamento alle mutate esigenze politiche<sup>10</sup>, concentrandosi su una difficile opera di mediazione, che giunse a raccogliere apprezzabili frutti, anche se nell'immediato fu scarsamente compresa<sup>11</sup>.

Il nuovo testo, pertanto, mantiene piena fiducia nel Presidente dell'Assemblea – posto, per così dire, al di sopra delle parti<sup>12</sup> – e gli attribuisce funzioni ora propulsive, ora di controllo, ora di mediazione, ora di garanzia di tutte le forze politiche: il tutto nell'interesse di assicurare una piena funzionalità del Senato e dei suoi organi. È un impianto, questo, che, pur congeniale al pluripartitismo che ha caratterizzato il panorama politico italiano tra il 1971 ed il 1994, può reggere (ed in fondo per quindici anni ha retto) anche in presenza di un sistema più marcatamente maggioritario<sup>13</sup>, nel quale al Presidente d'Assemblea incombe l'onere di rendere possibile l'attuazione del programma politico della maggioranza governativa e di consentire<sup>14</sup>, nello stesso tempo, il libero dispiegarsi della funzione di critica e controllo dell'opposizione. Poco importa, poi, se il Presidente appartenga alle file dell'una o dell'altra: quello che conta è come egli interpreta la propria funzione.

Dire che la posizione del Presidente del Senato, delineata dal Regolamento del 1971 e confermata dalle modifiche del 1988, era legata al fatto della distribuzione delle presidenze delle due Camere tra maggioranza ed opposizione, costituisce un'interpretazione tutta italiana di una funzione, per deli-

neare la quale sarebbe opportuno si guardasse anche alle esperienze di altri paesi di consolidata democrazia<sup>15</sup>.

Con ciò non si vuole negare che il Presidente di Assemblea sia anch'egli "un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che... nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sugli altri"<sup>16</sup>. Si vuole solo dire che egli deve applicare il Regolamento con l'atteggiamento del giudice, che applica la legge nel processo, pensoso dell'armonia del complessivo sistema normativo, che regola la vita interna dell'intera Assemblea, e rispettoso delle ragioni che muovono le parti in conflitto.

Anzi, estremizzando per così dire il ragionamento, si potrebbe sostenere che l'assemblea parlamentare di un sistema maggioritario può cessare di essere luogo di scontro (fisico!?) fra le fazioni, per divenire, invece, luogo del confronto e del dialogo costruttivo, solo se affidata alla sapiente e ferma guida di un Presidente, che interpreti le proprie funzioni in modo tale da riscuotere la fiducia di tutte le parti politiche<sup>17</sup>.

Che questa sia stata sinora l'interpretazione data dalle forze politiche delle funzioni presidenziali lo lascio a voi giudicare. Ricordo solo gli eventi. 1994: il centrodestra impone due propri esponenti alla presidenza delle due Camere (al Senato Scognamiglio, che passa per un solo voto contro la candidatura del senatore a vita Spadolini; alla Camera Pivetti)<sup>18</sup>. 1996: il centrosinistra offre al centrodestra la presidenza del Senato, riservandosi di esprimere soltanto il gradimento sul candidato, ed il centrodestra

propone il capogruppo di Forza Italia al Senato, rifiutando di accogliere la proposta di una rielezione di Scognamiglio, sicché il centrosinistra, ritenendo il candidato proposto troppo caratterizzato, ripiega in direzione di un proprio esponente. 2001: il centrodestra si riprende ambedue le presidenze delle Camere ed infine nel 2006 il centrosinistra consolida la convenzione per cui i Presidenti dei due rami del Parlamento debbano essere esponenti della maggioranza che ha vinto le elezioni.

Ma la riforma del 1988 si è posta sotto il segno della continuità per altri due profili. Innanzitutto alcune delle nuove disposizioni introdotte apparivano una sorta di legittimazione di prassi precedentemente instauratesi o la soluzione di problemi interpretativi, che il testo del 1971 aveva lasciati aperti. Si pensi alla norma dell'art. 78 sull'applicazione della ghigliottina agli emendamenti ai decreti-legge, che aveva avuto già un'applicazione puntuale nella X legislatura<sup>19</sup>.

In secondo luogo, le nuove proposizioni introdotte mantengono, nella buona sostanza, una formulazione elastica, che lascia ampi spazi di adattamento all'interpretazione e soprattutto alla successiva prassi applicativa, in modo da agevolare l'adattamento alle esigenze che di volta in volta possono manifestarsi — ora di tutela dell'attuazione del programma della maggioranza e del Governo, ora di garanzia degli spazi di critica e presentazione di proposte alternative dell'opposizione —, evitandosi quella sorta di frammentazione della normazione in tante ipotesi e sottoipotesi, che finisce poi per lasciare ampi margini al determinarsi di situazioni parlamentari interstiziali e d'*impasse*, visto che la realtà è sempre più fantasiosa della capacità di qualsiasi legislatore di prefigu-

rare le diverse fattispecie concrete.

Continuità, quindi, della riforma del 1988 rispetto all'impostazione del 1971, con conseguente difficoltà di coglierne ad una prima lettura l'importanza e gli elementi di novità. E tuttavia, pur in questo ideale *continuum*, una valutazione un po' più approfondita ci consente di affermare che la riforma del 1988 costituisce un'importante tappa nello svolgimento del diritto parlamentare italiano e, quindi, della sua stessa forma di governo. Essa per alcuni versi anticipò i, e per altri si adattò facilmente ai cambiamenti conseguenti agli eventi degli anni tra il 1989 ed il 1994<sup>20</sup>. Si tratta, perciò, di analizzare le modifiche introdotte, cercando di cogliere gli sviluppi, cui esse hanno dato luogo, e le ulteriori potenzialità, che esse recano più o meno nascoste.

L'argomento che più ha colpito l'opinione pubblica è stata la riforma delle modalità di votazione, con conseguente riduzione delle ipotesi, in cui sarebbe stato possibile votare a scrutinio segreto. La strada per il raggiungimento di un accordo e per la realizzazione di questa riforma era già stata spianata dalla modificazione dell'art. 49 del Regolamento della Camera dei deputati approvata il 13 ottobre 1988, il cui testo differisce, però, da quello del nuovo art. 113 Reg. Senato<sup>21</sup>.

Ambedue eliminano in linea di massima lo scrutinio segreto dai metodi di votazione ammessi, salve alcune limitate ipotesi, che si configurano come eccezioni al principio generale. Tali eccezioni sono le medesime per ambedue i regolamenti (le materie di cui agli artt. 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Cost., nonché quelle di cui agli artt. 29, 30, 31, 1° comma, 32, 2° comma, e le modifiche del Regolamento), ma al Senato è inclusa anche la materia di cui al primo comma dell'art. 31

(provvidenze in favore della famiglia), mentre la Camera, che esclude tale materia dalle eccezioni, consente la votazione a scrutinio segreto sull'istituzione delle Commissioni d'inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato e agli organi delle Regioni, nonché sulle leggi elettorali. Conseguentemente anche il principio generale, per il quale lo scrutinio segreto aveva prevalenza sugli altri modi di votazione<sup>22</sup>, perde ogni ragione d'essere e riacquista efficacia solo nelle ipotesi eccezionali in cui è ancora ammissibile la votazione segreta. Resta ferma l'obbligatorietà dello scrutinio segreto nelle votazioni riguardanti persone e nelle elezioni mediante schede; ed alla Camera nelle votazioni finali sui disegni inerenti le materie costituenti eccezione.

In ambedue i regolamenti è fatto esplicito divieto di votare a scrutinio segreto la legge finanziaria, i bilanci ed i consuntivi, le leggi in materia finanziaria e contributiva, singole disposizioni ed emendamenti che abbiano effetti sul bilancio dello Stato. La formulazione della relativa disposizione nel Regolamento della Camera diverge rispetto a quella del Senato: tuttavia la *ratio* e la sostanza sono identiche, così come identica è la soluzione al problema dei disegni di legge che rechino disposizioni, che investono più materie, essendo affidata al Presidente la decisione sui casi dubbi e l'applicazione del criterio di prevalenza<sup>23</sup>.

La prassi successiva ha visto un'interpretazione abbastanza rigorosa delle fattispecie, in cui è stata consentita la votazione a scrutinio segreto. Essa è stata ammessa su ogni disposizione contenente sanzioni penali, sulle mozioni in tema di emittenze radiotelevisive, nei limiti in cui se ne possa sostenere l'attinenza alla libertà di manifestazione del pensiero (dove l'esclusione, ad. es.,

delle norme sui tetti pubblicitari e sugli spot pubblicitari), sulle mozioni in tema di abolizione della pena di morte. Nel complesso si può osservare, peraltro, come la prassi dimostri una scarsa propensione del Senato, in confronto con la Camera, a ricorrere allo scrutinio segreto, sicché in questo ramo del Parlamento vi sono state meno occasioni per pronunce presidenziali<sup>24</sup>.

Due brevi considerazioni sul voto segreto. Innanzi tutto appare poco significativa la connessione tra questa forma di votazione e un'ipotetica *conventio ad consociandum*, sicché il nuovo articolo 113 andrebbe interpretato come un decisivo passo in direzione del sistema maggioritario<sup>25</sup>. Il caso di passaggio nascosto di voti dalle opposizioni alla maggioranza appare piuttosto raro: l'esperienza mostra piuttosto come esso sia stato uno strumento usato nelle c.d. "congiure di palazzo", in cui una componente della maggioranza ha voluto manifestare, senza venire allo scoperto, il proprio dissenso dal Governo in carica. La verità è che la votazione a scrutinio segreto è, in sé e per sé, un mezzo che può essere utilizzato agli scopi più vari, nobili e meno nobili: al fine di *se cacher pour servir l'intérêt général*<sup>26</sup>, per tendere agguati al governo, per compiacere interessi di categoria o di potentati economici, per sostenere in modo non manifesto questa o quella politica della maggioranza etc. La riduzione delle possibilità di ricorso al voto segreto renderà più difficile il perseguimento di uno di quei fini, ma non per questo diminuirà nei singoli parlamentari l'intento, più o meno fermo, di perseguire lo scopo che concretamente si propongono e di ricorrere all'uso del mezzo da loro ritenuto più opportuno o idoneo<sup>27</sup>.

In secondo luogo, a quasi vent'anni da quella riforma, dobbiamo riconoscere come



Aula del Senato.

sia stato buon profeta L. Elia<sup>28</sup>, allorché auspicava che una futura riforma dei modi di votazione puntasse ad ottenere una precisa separazione tra materie strettamente legate al programma di governo e materie in cui si dovesse garantire al parlamentare libertà di coscienza, ed indicava due possibilità per il perseguimento di questo fine: una vera democrazia interna ai partiti e il "ridimensionamento" del voto segreto. La prima possibilità non è stata sperimentata, anche se se ne percepisce sempre di più l'urgenza<sup>29</sup>. La riforma del 1988 ha battuto, invece, la seconda strada e – almeno per ciò che riguarda la successiva prassi del Senato – il voto segreto è stato richiesto più per sollecitare un voto di coscienza dei parlamentari, che per determinare spaccature in questo o quello schieramento (si pensi al caso della legge sulla fecondazione assistita)<sup>30</sup>.

Restando alla disciplina dei modi di votazione ed agli istituti intesi ad accentuare il controllo del Governo sulla propria maggio-

ranza, una particolare menzione meritano per un verso, il complesso delle disposizioni dirette a garantire un certo rigore finanziario nell'esercizio dell'attività legislativa: l'art. 40, l'art. 41, u.c., l'art. 76 bis (che fa obbligo al Governo di corredare i propri disegni di legge e le proprie proposte emendative con una relazione tecnica e facoltizza la Commissione bilancio a chiedere la relazione tecnica anche per emendamenti e disegni di legge di origine parlamentare), l'art. 102 bis, con il quale si stabilisce che emendamenti, articoli o disegni di legge, che importano nuove e maggiori spese e sui quali la Commissione bilancio avesse espresso parere contrario per mancanza di copertura finanziaria, devono essere sottoposti a votazione nominale con scrutinio simultaneo, tutte queste disposizioni – si diceva – sono mosse dall'intento di mettere un freno all'incremento della spesa pubblica e far venire allo scoperto le azioni lobbystiche<sup>31</sup>.

Ma nel modo di svolgersi della tattica parlamentare alcune di quelle disposizioni, come, ad es., l'art. 102 bis, erano diventate uno strumento per provocare la verifica del numero legale senza l'appoggio del prescritto numero dei senatori. Era ciò che Elia, correlatore sulle modifiche di regolamento, aveva paventato opponendosi ad un emendamento Spadaccia estensivo delle ipotesi di obbligatorie votazioni nominali con scrutinio simultaneo<sup>32</sup>. Questo inconveniente ha reso necessaria la revisione dello stesso art. 102 bis del 24 febbraio 1999, il cui testo è quello attualmente vigente: non più automatica votazione nominale con scrutinio simultaneo per emendamenti, articoli o disegni di legge "scoperti", ma la improcedibilità, a meno che 15 senatori non ne chiedano la votazione, che si effettuerà con scrutinio nominale simultaneo.

Quanto, per altro verso, all'introduzione del terzo comma dell'art. 120, che sottopone a votazione nominale con scrutinio simultaneo l'approvazione finale dei disegni di legge in materia elettorale (ma questa materia viene nella prassi ritenuta sussistente solo quando si tratta di introdurre modificazioni "a regime" nella legislazione elettorale e non quando si possa ravvisare nel progetto di legge una natura, per così dire, provvedimentale)<sup>33</sup>, a prevalente contenuto di delegazione legislativa (le mere proroghe delle deleghe sono escluse)<sup>34</sup>, di conversione di decreti-legge recanti disposizioni in materia di ordine pubblico<sup>35</sup>, ed ancora i disegni di legge di approvazione di bilanci e consuntivi, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, occorre svolgere un duplice ordine di considerazioni.

La previsione di ipotesi nelle quali si debba far luogo obbligatoriamente a forme di votazioni implicanti l'accertamento del numero di coloro, che partecipano alla votazione, e quindi della sussistenza del numero legale potrebbe apparire a prima vista ingiustificata e derogatoria del principio generale di presunzione di sussistenza del numero legale stesso<sup>36</sup>. Tuttavia quella disposizione trova una duplice giustificazione. Essa si collega, infatti, all'art. 1, 2° c., che impone ai Senatori il dovere di partecipare alle sedute, ed all'art. 62, che, nella nuova formulazione, facoltizza i Senatori a non partecipare alle sedute solo "dopo" aver chiesto congedo al Presidente<sup>37</sup>. Da queste norme si potrebbe trarre spunto per introdurre sanzioni per i parlamentari assenteisti<sup>38</sup>. Inoltre la riforma ha introdotto una nuova disciplina della verifica del numero legale: aumento del numero dei richiedenti, contenimento dei congedi, più elastica disciplina della riconvocazione<sup>39</sup>.

Inoltre va considerato che i disegni di legge o le proposte, nelle quali la votazione con scrutinio nominale simultaneo è obbligatoria, sono per lo più strettamente collegati all'indirizzo politico della maggioranza e del Governo, onde appare logico che vi sia un'assunzione chiara di responsabilità da parte di ogni singolo parlamentare nel momento stesso in cui è chiamato ad approvarli o no. La prassi applicativa conferma una certa prudenza, essendosi esclusa la ricorrenza della fattispecie nel caso della legge comunitaria (poiché, quest'ultima, contiene anche l'automatico recepimento di direttive ed autorizzazioni a provvedere con regolamenti)<sup>40</sup> o nel caso della conversione del decreto-legge sull'impiego delle forze armate in Sicilia (malgrado la contiguità con la materia dell'ordine pubblico)<sup>41</sup>.

Le disposizioni, cui si è da ultimo accennato, introducono ad un'altra parte notevolmente importante della riforma del 1988: la questione della sessione di bilancio<sup>42</sup>.

Come è noto la necessità di riformare le norme del Capo XV del Regolamento nacque dal fatto che occorreva adattare la vecchia normativa alla l. 23 agosto 1988, n. 362, modificativa della l. 5 agosto 1978, n. 468<sup>43</sup>.

Le nuove norme del Regolamento hanno introdotto, innanzi tutto, il documento di programmazione economico-finanziaria, la cui discussione deve essere organizzata e contingentata, per esaurirsi entro trenta giorni dal deferimento del documento alla 5<sup>a</sup> Commissione permanente<sup>44</sup>. Da notare che l'approvazione del documento deve avvenire attraverso la votazione della risoluzione accettata dal Governo con precedenza sulle altre<sup>45</sup>.

Già quest'ultima disposizione dà la misura della particolare posizione fatta al Governo nel corso della discussione della manovra

finanziaria, posizione cui si collega, in qualche modo dialetticamente, la 5<sup>a</sup> Commissione permanente, alla quale sono attribuiti particolari poteri in ordine all'acquisizione delle informazioni che ritenesse necessario ricevere. In altri termini, Governo e 5<sup>a</sup> Commissione permanente sono i soggetti, intorno ai quali ruota l'intera discussione e dai quali dipenderà in larga misura il contenuto dell'intera manovra<sup>46</sup>.

Quali i punti, a mio avviso, qualificanti delle modifiche?

Innanzitutto l'introduzione di un potere presidenziale di accertamento in ordine al contenuto della legge finanziaria – se essa rechi, cioè, disposizioni estranee al suo oggetto o volte a modificare norme in materia di contabilità generale dello Stato o contrastanti con le regole di copertura vigenti – e di conseguente riconduzione del disegno di legge al contenuto proprio della finanziaria con lo stralcio delle suddette disposizioni<sup>47</sup>. Un potere, questo del Presidente, che la Giunta per il Regolamento ha chiarito (27 novembre 1990) essere un potere autonomo (e quindi non vincolato) dallo svolgersi dell'attività consultiva della 5<sup>a</sup> Commissione e del Governo e che la prassi ha confermato come inappellabile e definitivo<sup>48</sup>. A tale potere si connette il potere di dichiarare inammissibili emendamenti di origine parlamentare o governativa aventi contenuto analogo alle disposizioni stralciate<sup>49</sup>.

Un'ulteriore novità introdotta dalla riforma del 1988 è costituita dall'inversione dell'ordine di votazione sugli articoli della legge finanziaria, nel senso che su tutti hanno la precedenza le disposizioni, che recano il livello massimo del ricorso al mercato finanziario o del saldo netto da finanziare. L'introduzione di questo principio eccezionale costringe a formulare tutti gli emendamen-

ti alla finanziaria come emendamenti, per così dire, compensativi, limitando così il potere emendativo dei singoli parlamentari e rafforzando la posizione del Governo nella relativa discussione<sup>50</sup>.

Infine la previsione e l'esplicita disciplina dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, così come precedentemente indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, disegni di legge cui si applicano le stesse disposizioni previste per la legge finanziaria sull'organizzazione secondo tempi certi della discussione, sui poteri presidenziali di stralcio del contenuto<sup>51</sup>, sull'inammissibilità di questioni pregiudiziali, sull'inammissibilità degli emendamenti non compensativi<sup>52</sup>. Tuttavia non si può tranquillamente affermare che la disposizione dell'art. 126 bis, introdotta dalla riforma, abbia avuto un rendimento eccellente, nel senso di assicurare ai disegni di legge collegati (ed in specie a quelli di natura ordinamentale) tempi certi e speditezza di esame pari a quelli, che invece sono stati garantiti per la legge finanziaria e per il bilancio. Infatti, mentre per la legge finanziaria e per il bilancio si è riusciti a realizzare l'approvazione entro un tempo certo, superando, anche attraverso il poco commendevole sistema dei maxiemendamenti, ogni tentativo di ritardarne ostruzionisticamente il varo definitivo, un effetto simile non è stato ancora possibile raggiungere per i disegni di legge collegati, discutendoli ed approvandoli, come sarebbe logico, prima della legge finanziaria, in modo da scontarne gli effetti all'interno di quest'ultima.

Ciò ha finito per incoraggiare le diverse pubbliche amministrazioni ad approfittare, per così dire, "dell'ultimo treno che passa" ed a riempire, con una scusa o con l'altra, la finanziaria di tutte le norme, che esse riten-

gono urgente far passare. In questo contesto la finanziaria ha finito per diventare un disegno di legge *monstre*, in cui si può trovare tutto ed il contrario di tutto ed in cui si perde il senso dell'unitarietà della manovra economica<sup>53</sup>.

Se, quindi, il fine della riforma della sessione di bilancio era quello di assicurare al Governo specifiche prerogative in Parlamento, in modo da ottenere che l'attività legislativa si svolgesse in perfetta consonanza con il suo indirizzo politico per il settore economico-finanziario e da impedire l'espansione incontrollata della spesa pubblica, si può con una certa approssimazione affermare che la riforma del 1988 ha raggiunto lo scopo solo per la parte relativa alla sessione di bilancio e non per quella riguardante i disegni di legge collegati, la cui funzione doveva essere quella di raccogliere tutta la normativa in diretta relazione con il raggiungimento degli effetti economici presupposti dalla finanziaria. Tali disegni di legge collegati hanno seguito, nel bene e nel male, un esito simile a quello di ogni altro progetto inserito nella programmazione ordinaria dei lavori, senza che venisse colto lo specifico *status* che ad essi la riforma del 1988 intendeva attribuire.

Ma la storia non si fa con i "se"<sup>54</sup>.

La verità è che – malgrado in Senato il rendimento della programmazione dei lavori sia stato molto migliore rispetto alla Camera e possa dirsi parzialmente raggiunto l'obiettivo del "superamento del metodo unanimistico-consensuale nella fissazione dell'agenda dei lavori parlamentari, per avvicinarsi il più possibile alle deliberazioni maggioritarie"<sup>55</sup> – in tema di programmazione la riforma del 1988 si muove sulla scia della disciplina introdotta a suo tempo con il Regolamento del 1971. Se si confronta il capo

VII, nella formulazione di quest'ultimo Regolamento, con il corrispondente capo nel testo revisionato nel 1988, ci si accorge che le modifiche attengono a vari aspetti, anche se mantengono in piedi i tre pilastri della programmazione, e cioè il programma, il calendario e l'ordine del giorno. Vengono disciplinati *ex novo*: la scansione dei tempi riservati all'Assemblea, all'attività delle Commissioni ed all'attività dei Gruppi e dei singoli senatori; lo spazio da dedicare in Assemblea alle proposte dei Gruppi e dei singoli Senatori; le formalità di approvazione e discussione del programma dei lavori e la vincolatività dello schema dei lavori predisposto dal Presidente; l'introduzione esplicita del principio per cui di norma il calendario dei lavori stabilisce anche la data in cui gli argomenti iscritti debbono essere posti in votazione; l'abbreviazione dei tempi di durata degli interventi (art. 89), che in ogni caso devono essere armonizzati con le scadenze previste dal calendario dei lavori (art. 84).

Dall'osservazione della prassi successiva può notarsi come abbia scarsamente funzionato, spesso a ragione delle urgenze invocate dal Governo, il raccordo tra programmazione in Commissione e programmazione in Aula (salvo il divieto per le Commissioni di tener seduta durante i lavori dell'Assemblea, che invero è stato osservato con un certo qual rigore)<sup>56</sup>, così come è stato difficile assicurare spazio adeguato per i lavori delle Commissioni permanenti e bicamerali, dei Gruppi e dei singoli Senatori ed ancor più per far discutere in Aula proposte dei Gruppi e dei singoli Senatori<sup>57</sup>. Invece le disposizioni sull'organizzazione dei lavori e sul contingentamento dei tempi hanno avuto una frequentissima attuazione nella prassi e non hanno dato luogo a soverchie discussioni.

È da notare come la riforma del 1988 – a differenza di quanto tuttora dispone il regolamento della Camera – preveda che l'organizzazione della discussione e soprattutto la votazione entro un certo termine prefissato, con conseguente decadenza di tutti gli emendamenti residui, si applichino anche ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge<sup>58</sup>, per i quali il nuovo art. 78 del Regolamento ha semplificato la procedura di valutazione della sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza e dei requisiti richiesti dalla legge n. 400 del 1988<sup>59</sup>. Mentre in precedenza al voto della 1<sup>a</sup> Commissione sulla sussistenza dei presupposti seguiva necessariamente il passaggio in Assemblea, oggi l'Assemblea viene investita solo in caso di espressione di un parere contrario o, in caso di parere favorevole all'esistenza dei presupposti, su richiesta di un decimo dei componenti del Senato.

Con la riforma del 1988 comincia ad essere affermato esplicitamente nella giurisprudenza parlamentare il principio, implicitamente ricavabile dal complesso delle norme sulla programmazione, della prevalenza del calendario dei lavori su tutti i termini dilatori previsti dal Regolamento, nel senso appunto che i diversi organi del Senato (Commissioni, Gruppi, singoli Senatori etc.) dovranno regolare i tempi del proprio agire sull'"ora legale" stabilita dal calendario dei lavori e dalle modifiche ad esso via via apportate dalla Conferenza dei Capigruppo. L'"ora solare" delle disposizioni, che regolano atti o sub-procedimenti, non conta più, salvo che il distacco tra "ora legale" ed "ora solare" sia tale da rendere totalmente irrazionale il calendario fissato<sup>60</sup>.

Ma il calendario è approvato dalla maggioranza, che incontra sulla propria strada soltanto il potere regolatore del Presidente e

la sua autorevolezza. Di qui il frequente appello alla Presidenza perché faccia "rispettare le norme": ma far rispettare le norme, in questo caso, significa solo "evitare scelte assolutamente prevaricanti della maggioranza"<sup>61</sup>.

A questo punto diviene decisiva la sensibilità politica del Presidente, la sua autorevolezza verso le parti contendenti, la sua capacità di mediazione. Ecco perché le critiche di carattere giuridico avanzate alla rapida calendarizzazione della c.d. legge Cerami sono apparse ed appaiono non pienamente giustificate. La prevalenza della calendarizzazione della proposta di legge sulla norma relativa ai due mesi concessi alla Commissione per riferire all'Assemblea è un principio ormai acquisito, purché la calendarizzazione stessa non renda il passaggio in Commissione stessa una pura *factio*<sup>62</sup>.

Un punto sembra opportuno sottolineare ed è che nella prassi applicativa, malgrado il Regolamento del Senato attribuisca formalmente la responsabilità della calendarizzazione alla volontà espressa o tacita dell'Assemblea (e quindi della sua maggioranza), è venuto delineandosi un determinante ruolo mediatore del Presidente, come soggetto che costruisce la base per la discussione del programma e del calendario in Conferenza dei Capigruppo, formula lo schema dei lavori in caso di disaccordo sul programma bimestrale, predispone una proposta di contingentamento dei tempi, propone modifiche al Calendario mensile dei lavori, armonizza gli interventi con i tempi e gli impegni del calendario dei lavori (art. 84), opera un opportuno bilanciamento tra esigenze del Governo e della maggioranza di attuare il proprio indirizzo di politica legislativa e diritto di tribuna dell'opposizione<sup>63</sup>.

Le disposizioni della riforma del 1988

hanno dato avvio ad un processo che ha assicurato al Governo in Senato un adeguato spazio per la realizzazione del proprio indirizzo politico, offrendo alla maggioranza la possibilità di determinare la programmazione dei lavori e, soprattutto, di scadenare con sufficiente precisione i tempi da dedicare all'attività legislativa, attraverso la fissazione della data in cui i singoli provvedimenti calendarizzati debbono essere votati, sicché i tentativi dell'opposizione di ritardare, attraverso il ricorso a forme più o meno striscianti di ostruzionismo, la deliberazione sulle proposte governative hanno avuto sempre minore possibilità di dispiegarsi. La negoziazione, fatta di reciproche concessioni tra maggioranza e opposizione sul contenuto dei singoli progetti di legge in discussione, ha avuto minori spazi di manovra.

Certo è che gli esiti della riforma delle regole proprie della programmazione dei lavori al Senato si inseriscono in una tradizione di miglior rendimento di questo istituto in questo ramo del Parlamento rispetto a quanto avvenuto alla Camera<sup>64</sup>. Dire, come qualcuno ha voluto fare<sup>65</sup>, che "al Senato, anche a causa del minor numero dei componenti e del carattere relativamente più selettivo del sistema elettorale (la formula del divisore, metodo di Hondt...) i problemi sono minori" in ordine alla programmazione, equivale a spiegare il fenomeno della diversa efficacia della programmazione dei lavori con il fatto che alla *buvette* di Montecitorio si serve un caffè più forte di quello servito alla *buvette* di Palazzo Madama.

Già la riforma del 1988 lasciava intravedere che l'unico strumento ostruzionistico in mano all'opposizione sarebbe stato esclusivamente l'abnorme uso da parte degli ostruzionisti della facoltà di presentare emendamenti ed ordini del giorno. Ma

anche su questo tipo di manovra sarebbe calata, da un canto, la mannaia della tecnica antiostuzionistica della maggioranza e del Governo, che avrebbero fatto ricorso ai c.d. maxiemendamenti ed alla posizione della questione di fiducia c.d. tecnica, e d'altro canto, il potere dissuasivo del Presidente, che poteva garantire i diritti della maggioranza attraverso un uso più incisivo dell'istituto del "canguro" o attraverso l'applicazione della "ghigliottina" agli emendamenti ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Si tratta di istituti, che erano già potenzialmente previsti nel Regolamento del 1971 (art. 102, comma 4, e art. 78, 5° comma)<sup>66</sup>, ma che hanno trovato pieno sviluppo solo dopo il 1988.

Se quindi le prerogative del Governo in Parlamento trovano nelle norme del 1988 un fondamento abbastanza preciso e nella successiva prassi attuativa uno sviluppo in qualche modo soddisfacente, ciò che, invece, non riesce a delinearci è il ruolo dell'opposizione. In altre parole, quella corrispondenza tra il ruolo del Governo (e della maggioranza) e lo status dell'opposizione, cui aspirano i sostenitori delle democrazie maggioritarie, non riesce a realizzarsi nella prassi successiva al 1988, non tanto per difetto della normativa della riforma spadoliniana, quanto piuttosto per incapacità delle forze politiche di maggioranza e di opposizione di coglierne le potenzialità<sup>67</sup>.

Ciò è dovuto a tre ordini di fattori: a) una certa qual vischiosità dei comportamenti parlamentari, ancora legati all'idea della necessaria negoziazione sui contenuti dei disegni di legge in discussione; b) le divisioni interne all'opposizione ed alla maggioranza, sicché dietro le coalizioni bipolari si è mantenuta la struttura pluripartitica del sistema. Ne è derivato che le norme, che



*Palazzo Madama, sede del Senato della Repubblica, in un'incisione del 1699.*

hanno ottenuto una più puntuale attuazione, sono state quelle, alla realizzazione delle quali era interessato un soggetto propulsore unico ed unitario nella sua struttura: il Governo. Mentre, dove si doveva far affidamento sulla coesione ed omogeneità delle alleanze politiche, il pieno sviluppo degli istituti regolamentari fu molto più difficile; c) quella che potrebbe dirsi l'"avidità" della maggioranza, che non ha inteso lasciare spazi adeguati all'esercizio del c.d. "diritto di tribuna" dell'opposizione, avidità cui si è associata, per un verso, la timidezza dell'opposizione, che si è indirizzata più ad impedire che a criticare, controllare, introdurre nuove tematiche nell'agenda politica, e, per altro verso, una scarsa incisività nell'uso dei poteri presidenziali a favore dell'opposizione, anche perché in più di un'occasione i Presidenti si sono lasciati travolgere dagli eventi<sup>68</sup>.

La conseguenza è stata che tutte quelle norme, che avrebbero legittimato la calendarizzazione e la discussione dei disegni di legge dell'opposizione, hanno avuto – come si è già accennato – un'attuazione assolutamente insufficiente e dal punto di vista

quantitativo e dal punto di vista qualitativo. Si può anzi sostenere che il modo qualitativamente insoddisfacente, con il quale sono stati discussi i disegni di legge dell'opposizione, si è riflesso sullo scarso interesse, che quest'ultima ha in definitiva mostrato, a che venisse data applicazione puntuale degli artt. 29, comma 2, 53, 3° comma, 55, 7° comma, 79 e 80. Infatti, allorché l'argomento oggetto di un disegno di legge o di una mozione di un Gruppo di opposizione era, anche agli occhi della maggioranza, meritevole di discussione, si ricorreva all'*escamotage* di abbinarlo con disegni di legge o mozioni di esponenti della maggioranza o all'applicazione dell'art. 51 in attesa di una proposta del Governo<sup>69</sup>, e ciò al fine di attenuare presso l'opinione pubblica i meriti degli avversari; oppure si procedeva ad una stanca e formale discussione in Assemblea, nella quale la maggioranza, talora senza addurre argomenti, approfittava di ogni occasione procedurale (anche di tipo preliminare) per liberarsi dell'onere della presenza in Aula della questione<sup>70</sup>.

Non migliore sorte hanno avuto, talora per colpa della stessa opposizione, le norme intese a potenziarne le funzioni ispettive e di controllo. Ciò è avvenuto per le c.d. interpellanze di Gruppo (art. 156 bis), per le interrogazioni a risposta immediata (art. 151 bis), per le interrogazioni orali con carattere d'urgenza (art. 151) e per le mozioni, di cui all'art. 157, 3° comma. Va tenuto conto, a proposito del sindacato ispettivo, che un vero e proprio statuto dell'opposizione mal si concilia con il mantenimento del tradizionale principio di cui al 3° comma dell'art. 148, che dà facoltà al Governo di non rispondere alle interrogazioni.

Analogamente poca incisività hanno mostrato nella prassi successiva i nuovi isti-

tuti previsti dal secondo comma dell'art. 162, cioè l'obbligo di discussione delle proposte d'inchiesta parlamentare sottoscritte da un decimo dei componenti del Senato, e dall'art. 48 bis, disciplinante le richieste di procedure informative (indagini conoscitive, udienze legislative etc.) introdotte da un terzo dei componenti di una Commissione permanente<sup>71</sup>.

Un altro settore organico di riforme toccato nel 1988 è stato quello del collegamento tra Senato ed istituzioni europee. Fu soprattutto per impulso di Giovanni Malagodi, allora Presidente della Giunta per gli Affari delle Comunità europee, che l'argomento fu affrontato con decisione e si procedette alla revisione degli artt. 23, 34, 3° comma, 142, 143 e 144 del Regolamento, con l'attribuzione alla Giunta di una competenza generale sulle materie connesse ad attività ed affari comunitari e con la sua equiparazione alle Commissioni permanenti, senza che ciò potesse significare tuttavia che la Giunta fosse abilitata ad esaminare disegni di legge in sede referente, deliberante o redigente, essendo la sua competenza legislativa solo consultiva<sup>72</sup>.

Tuttavia in ordine all'attività legislativa ed al controllo delle politiche seguite dal Governo in sede comunitaria si registra una particolare estensione dei suoi poteri, che giungono al punto di poter formulare osservazioni e proposte sugli atti di attuazione dei trattati e delle norme comunitarie, di poter votare risoluzioni, di dover obbligatoriamente esaminare una serie di atti e di relazioni relative alla politica comunitaria, di poter fare oggetto di autonomo esame la relazione, che accompagna il disegno di legge comunitaria<sup>73</sup>.

C'è un tentativo, nelle nuove norme, di inserire nel modo più efficace il Senato nei

processi comunitari e di assicurare alla Giunta la possibilità di avere a disposizione il quadro d'insieme dell'adattamento del nostro ordinamento a quello comunitario. Si voleva in altri termini colmare due *deficit*: il *deficit* democratico delle istituzioni europee, puntando su più fitte ed intense relazioni di queste ultime con le Assemblee rappresentative nazionali (nel nostro caso il Senato), e lo specifico ritardo del nostro Paese nel recepimento delle direttive comunitarie. Le norme del Regolamento del 1988, in certo qual senso, guardano al futuro e sono state varate nella precisa consapevolezza che il futuro stesso ne avrebbe in qualche modo indicato il destino: modifica, rovesciamento, abolizione etc.

Vorrei soffermarmi infine su alcune modifiche e disposizioni del Regolamento del 1971, che possono apparire abbastanza significative.

La prima è quella all'art. 5 sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza, finalizzata a consentirvi l'ingresso di senatori appartenenti ai Gruppi minori, ed all'art. 19, nel senso dell'elevazione del numero dei componenti la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari. Esse si iscrivono indubbiamente in un quadro di frammentazione dei Gruppi parlamentari, che invece nel testo del Regolamento del 1971 era guardata con maggior sospetto. Sotto questo profilo la riforma del 1988 guarda all'indietro rispetto alla piena instaurazione di un sistema maggioritario.

La seconda modifica è l'introduzione dei pareri obbligatori della Commissione giustizia, della Giunta degli Affari delle Comunità europee e della Commissione bicamerale per le questioni regionali. La terza modifica ha investito l'art. 74, nel tentativo non riuscito di superare l'inerzia parlamen-

tare sui disegni di legge d'iniziativa popolare o delle singole Regioni.

Una scarsa applicazione ha avuto, poi, la nuova disposizione (art. 73 bis) diretta a realizzare presso la Presidenza uno scadenziario degli adempimenti, cui le Amministrazioni sono tenute a norma di legge, in modo da dar vita ad una collaborazione tra uffici del Senato e Presidenza del Consiglio attraverso segnalazioni reciproche<sup>74</sup>.

Al contrario la prassi ha visto un notevole incremento dei poteri presidenziali previsti dal comma 6 dell'art. 100 (in ordine alla presentazione fuori termini di emendamenti da parte delle Commissioni e del Governo) e di cui al comma 3 dell'art. 103 (che consente al Presidente di non tener conto del differimento, a fini di coordinamento, della votazione finale dei disegni di legge)<sup>75</sup>.

È giunto ormai il momento per alcune considerazioni conclusive.

Si è detto da taluno<sup>76</sup> che nel 1988, con la riforma dei regolamenti parlamentari, ha inizio l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico-istituzionale italiano. Si ha la sensazione che quest'affermazione, nella sua assolutezza, sia molto lontana dal vero. Il regolamento del Senato del 1988 e le riforme di quello della Camera degli anni tra il 1980 ed il 1990 sono poste in essere da una classe politica, che si muove ancora all'interno di un sistema pluripartitico<sup>77</sup> ed è ben lontana dall'immaginare un parlamento all'inglese, nel quale maggioranza ed opposizione si affrontino come due soggetti unitari e coesi: i nostri parlamentari avevano in mente sempre l'emicciclo e non il rettangolo. Tutte le norme che privilegiano taluni atti in quanto riferiti ad un Gruppo o che favoriscono i Gruppi minori si muovono esattamente in questa logica.

La verità è che la riforma dei regolamen-

ti parlamentari degli anni tra il 1980 ed il 1990 nasce in una stagione politica caratterizzata da un complesso processo riformatore (legge sulla Presidenza del Consiglio, legge sulle procedure di bilancio, legge comunitaria, normativa sulle autonomie locali) inteso a dare al Governo una precisa posizione fra le istituzioni ed un'autonoma capacità decisionale<sup>78</sup>, evitando che il sistema cada definitivamente in quella forma di assemblearismo, che il regolamento della Camera del 1971 aveva a larghi tratti disegnato<sup>79</sup>. Per il regolamento della Camera inizierà una lunga evoluzione, che sembra non ancora conclusa, mentre per il regolamento del Senato sarà sufficiente un perfezionamento ed una razionalizzazione dei meccanismi già previsti dal regolamento del 1971, che mai aveva indulto alla c.d. "centralità del Parlamento". Certo, la modifica del 1988 costituisce un passo importante per assicurare in Senato un'adeguata posizione del Governo.

In altri termini, il testo del Regolamento del Senato, così come risulta dalle modifiche del 1988, si adatta sia ad un "parlamentarismo assoluto" (che potremmo qualificare anche come modello assembleare a pluripartitismo spinto) che ad un "parlamentarismo razionalizzato" (nel quale le "forme parlamentari" sono "concepite in funzione della governabilità"), che ad un "parlamentarismo maggioritario" (come potrebbe qualificarsi la fase di transizione che stiamo vivendo).

L'adattabilità del Regolamento del Senato al funzionamento di questo ramo del Parlamento in un contesto politico-istituzionale anche radicalmente diverso conferma quanto sia erroneo ritenere<sup>80</sup> che l'attuale funzionamento dei due rami del Parlamento abbia comportato la necessaria trasformazione – in connessione con l'introduzione di

un sistema elettorale maggioritario – del ruolo del Presidente dell'Assemblea da arbitro neutrale ad organo di attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza, a vero e proprio co-decisore politico.

Si tratta di una ricostruzione che presuppone un'interdipendenza tra fenomeni non direttamente connessi. Il Presidente, se per un verso gioca un ruolo di collegamento tra indirizzo politico governativo e lavori dell'Assemblea, da lui guidata, dall'altro, non può abdicare al ruolo di garante dell'osservanza delle regole del gioco e dei diritti delle opposizioni.

Come ha ben mostrato a suo tempo G. Ferrara<sup>81</sup>, anche in un sistema proporzionale puro a tendenza consociativa (come si direbbe oggi) al Presidente di Assemblea va riconosciuta la funzione di *trait d'union* tra l'indirizzo politico governativo ed i lavori dell'Assemblea, così come la funzione neutrale del Presidente ha modo di affermarsi proprio in quei sistemi in cui sembrerebbe più consolidato il sistema maggioritario, come quello inglese.

Se, ad esempio, l'uso accorto e fermo dei poteri presidenziali costituisce il più efficace strumento per stroncare manovre ostruzionistiche, va da sé che gli stessi poteri in direzione eguale e contraria vanno usati per consentire all'opposizione di far giungere la propria voce all'opinione pubblica, di usufruire del proprio "diritto di tribuna", di presentare all'elettorato proposte alternative.

Ciò è tanto più vero, quando la maggioranza sia depositaria del potere ultimo di determinare l'agenda dei lavori. In questo caso il contrasto ad un uso smodato dei propri poteri da parte del Governo e della maggioranza non può che derivare da un'utilizzazione sapiente dei poteri presidenziali e

della sua capacità mediatoria e di convincimento. Un Presidente strumento passivo della maggioranza, nel momento stesso in cui perde la fiducia dell'opposizione, rischia di non aver più autorevolezza sufficiente ad impedire che l'ostruzionismo, da mera *filibustering*, si trasformi in vero e proprio ostruzionismo fisico.

In questo senso, tuttavia, il compito della Presidenza di Assemblea parlamentare si fa sempre più difficile, mano a mano che il Parlamento nel suo complesso viene perdendo la funzione di "cassa di risonanza" dell'opinione pubblica, essendo stato sostituito dai mezzi di comunicazione di massa e dai dibattiti che si svolgono in televisione, durante i quali la suggestione e la sollecitazione degli

istinti prende il posto della riflessione e della razionalità. Questo fenomeno rischia, in un sistema a forte vocazione maggioritaria, di mortificare anche il c.d. statuto dell'opposizione e di rendere poco appetibile per quest'ultima l'esercizio del diritto di tribuna, proponendo alla Presidenza di Assemblea una problematica di difficilissima soluzione: quella di ridare al Parlamento quel ruolo di punto di riferimento dell'opinione pubblica e di vera rappresentanza della società civile, che ne aveva legittimato la collocazione al centro delle istituzioni rappresentative, in un impari confronto con le nuove tecniche comunicative.

<sup>1</sup> Il testo del nuovo regolamento fu approvato dall'Aula del Senato il 30 novembre del 1988. I lavori presso la Giunta erano iniziati nella primavera dello stesso anno ed il testo fu trasmesso all'Aula per l'inizio della discussione il 10 novembre 1988. Tuttavia il dibattito tra le forze politiche risale ad epoca precedente: cfr. Gatti, *Senato della Repubblica: una rivoluzione parlamentare?*, in *Quaderni costituzionali* n.1/1989, 159 e ss., ove si ripercorre l'iter che portò all'approvazione del nuovo regolamento del Senato, ricordandosi che per la prima volta i giornali dettero notizia di un accordo tra i presidenti dei gruppi di maggioranza per l'avvio di modifiche regolamentari in data 22 ottobre 1987 (Ruffini, *Il Senato dice addio al voto segreto?*, in *Il Messaggero*, 22 ottobre 1987) e che dalla secon-

da metà di gennaio del 1988 furono numerosissime le proposte di modifica firmate dai vari capigruppo. Su tale ultimo aspetto e per il dettaglio cfr. Gatti, *op. cit.*, 159.

<sup>2</sup> Ne dà notizia, tra gli altri giornali, il quotidiano "Il Tempo" dell'11/11/1988. In letteratura ricostruisce il passaggio dal voto segreto al voto palese, Curreri, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in *Rass. Parl.*, 2000, 144; Casu, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai nostri giorni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 553.

<sup>3</sup> La stampa del periodo (ottobre-dicembre 1988) è ricca ed eloquente al riguardo. I toni della contrapposizione si percepiscono in modo netto dalla lettura dei lavori preparatori del nuovo regolamento.

<sup>4</sup> Coccozza, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Milano, 1989, 247. Cfr. per la stampa, Enzo Erra, *I timori di Craxi*, in *Il Secolo d'Italia*, 29 settembre 1988.

<sup>5</sup> Buratti, *Governo, maggioranza ed opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Diritto e Società*, 2002, 253, la definisce "...la riforma più attesa e senz'altro la più significativa". Le riforme successive furono, nella gran parte, dettate per far fronte a contingenti difficoltà e talvolta furono mosse da piccole furberie di maggioranza. Si vedano per tutti le due riforme, l'una nel senso contrario all'altra, relative all'art. 5 del regolamento del Senato: quella del 25 ottobre 2001 e quella del 31 gennaio 2007.

<sup>6</sup> Sul punto amplissima è la rassegna stampa. Per un quadro di

- sintesi cfr. *Rassegna stampa* a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, "La questione del voto segreto", ottobre 1988.
- <sup>7</sup> Buratti, *op. loc. ult. cit.*
- <sup>8</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 5 (sulla rappresentanza dei gruppi minori in ufficio di Presidenza) o l'art. 19 (sull'aumento dei membri nella Giunta delle elezioni).
- <sup>9</sup> Se si vuole Nocilla, *Intervento al Convegno promosso dal gruppo parlamentare Radicale*, su "Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà" – Roma, 20 – 22/10/1978, 4 e ss., estr.
- <sup>10</sup> Quella, in particolare, di assicurare la governabilità del paese ed un ruolo efficace all'Esecutivo nei confronti del Parlamento, in modo che potesse assicurarsi un'attuazione coerente dell'indirizzo politico.
- <sup>11</sup> Cfr. sul più ampio tema del ruolo riservato ai Presidenti delle Assemblee: F. Bilancia, *L'imparzialità perduta*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, 311 e ss., in part. 326 e ss.; Ferrara, *Il Presidente dell'Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; Torre, *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui Presidenti parlamentari*, Torino, 2000; Iacometti, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano, 2001; Gianfrancesco, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma 2007, 11 ss.
- <sup>12</sup> Cfr. nota 11. In particolare sul punto si veda la dottrina richiamata in Gianfrancesco, *op. ult. cit.*, 15, nota 7. Specificamente, Lippolis, *Il Parlamento del maggioritario: le contraddizioni di un'esperienza*, in *La transizione repubblicana. Studi in onore di Giuseppe Cuomo*, a cura di S. Labriola, Padova 2000, 31.
- <sup>13</sup> Torre, *op. cit.*, 140.
- <sup>14</sup> Ferrara, *Il Presidente cit.*, 206 e ss.
- <sup>15</sup> Ed infatti, basta non dimenticare che i regolamenti del 1971 furono varati quando Presidenti delle Camere erano due esponenti di maggioranza (Pertini e Fanfani). Sul punto cfr. Buratti, *op. cit.*, 254.
- <sup>16</sup> Esposito, voce *Capo dello Stato* in *Enc. del diritto*, Milano, 1970, 236, con riferimento alle teorie relative all'imparzialità e alla neutralità del Capo dello Stato.
- <sup>17</sup> Torre, *op. loc. ult. cit.*
- <sup>18</sup> Vedi Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 141.
- <sup>19</sup> Per la prassi successiva vedi 28/11/96, 4/12/96, 5 dicembre 1996, 7 maggio 1997, 15 ottobre 1997, 11 febbraio 1998, 2 dicembre 1999, 28 febbraio 2001.
- <sup>20</sup> I fatti del decennio possono in certo senso riassumersi nei seguenti eventi: la caduta del muro di Berlino, tangentopoli e conseguente crisi di molti partiti agli occhi dell'opinione pubblica; referendum sulle leggi elettorali (preferenza unica e introduzione del collegio uninominale a un turno), evoluzione del sistema in direzione del maggioritario.
- <sup>21</sup> Si rinvia all'art. 113 del regolamento del Senato del 1971 che, al terzo comma, prevedeva la prevalenza della votazione a scrutinio segreto nel caso in cui vi fosse concorso di diverse domande.
- <sup>22</sup> De Cesare, *L'applicazione delle norme regolamentari sul voto segreto nella XIV legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza ed opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma, 2007, 261; Curreri, *Il voto cit.*, 141; Pezzini, *La questione del voto segreto in Parlamento, in Diritto e Società*, 1985, 168 e ss.; Casu, *Voto segreto cit.*, 553.
- <sup>23</sup> Cfr. per il Senato il Regolamento all'art. 113 – commi 6 e 7 – e per la Camera il Regolamento all'art. 49 – comma 1-bis.
- <sup>24</sup> Per la prassi cfr. Camera, 5 luglio 1990, 5 luglio 1989. Per la prassi del Senato cfr. 20 marzo 1990.
- <sup>25</sup> Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in *Quaderni costituzionali*, aprile 1998, 157 e ss.
- <sup>26</sup> Vedi l'osservazione citata in Crisafulli, *Partiti, parlamento, governo*, estratto de "La funzionalità dei partiti nello Stato democratico". Atti del primo Congresso nazionale di Dottrina dello Stato, Milano 1967, 11.
- <sup>27</sup> Elia, *A proposito di voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano 1984, 263 e s.
- <sup>28</sup> Elia, *A proposito di voto segreto cit.*, 269.
- <sup>29</sup> Sul punto non può sottacersi la necessità sempre più sentita di una rivisitazione della legislazione in tema di partiti politici: ne sono prova i numerosi progetti di legge sui partiti politici nella XV legislatura.
- <sup>30</sup> Cfr. per la prassi Camera 2/2/1999, 4/2/1999, 24/2/1999. Al Senato 7/6/2000, 21/6/2000.
- <sup>31</sup> De Ioanna, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e parlamento*, Roma 2005; Forte, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli 1992.
- <sup>32</sup> Cfr. intervento Elia in *Resoconto stenografico Senato*: seduta del 10/11/88 pag. 44 e ss.
- <sup>33</sup> Per la prassi cfr. 13/2/92 (ddl 3236).
- <sup>34</sup> Per la prassi 13/3/95 (ddl 1471).
- <sup>35</sup> Per la prassi cfr. 23/9/92.
- <sup>36</sup> Cfr. il regolamento del Senato che all'art. 107 – secondo comma – recita: "Si presume che l'Assemblea sia sempre in numero legale per deliberare: tuttavia se, prima dell'indizione di una votazione per alzata di mano, dodici senatori presenti in Aula lo richiedano, il Presidente dispone la verifica del numero legale".
- <sup>37</sup> Il combinato disposto di queste due prescrizioni potrebbe dare

fondamento ad un obbligo specifico dei Senatori di partecipazione alle sedute, obbligo nascente dal solo fatto della diramazione dell'ordine del giorno.

<sup>38</sup> Tali sanzioni attengono prevalentemente alla riduzione della indennità di diaria, se non, addirittura, all'applicazione di una trattenuta sul complesso degli emolumenti dati al parlamentare. In tal senso la competenza per stabilire i criteri per le sanzioni e la determinazione della loro entità è del Consiglio di Presidenza. Un primo decisivo passo in direzione della affermazione del dovere di partecipare alle sedute era stato in precedenza compiuto con la sostanziale abolizione del potere dei Gruppi di giustificare l'assenza dei propri aderenti.

<sup>39</sup> Per la prassi: 4/6/84, 6/10/83. È evidente che l'aumento del numero necessario per la richiesta di verifica del numero legale ha, per un verso, comportato una riduzione del potere delle opposizioni di servirsi delle relative richieste per manovre ostruzionistiche e, per altro verso, rafforzato l'idea che anche i parlamentari di opposizione siano tenuti ad essere presenti durante le sedute. Per converso le limitazioni del numero di congedi richiedibili è intesa ad evitare che lo strumento del congedo sia usato al fine di abbassare il *quorum* dei presenti necessario perché il numero legale sia raggiunto.

<sup>40</sup> Per la prassi: 5/7/90 (ddl n.2148).

<sup>41</sup> Per la prassi: 23/9/92 (ddl 595).

<sup>42</sup> Cfr. le disposizioni del Regolamento agli artt. 125-134. In letteratura Olivetti, *La sessione di bilancio* in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano* (1948-1988), Milano 1991, 581.

<sup>43</sup> Ricostruisce la necessità di dare

nuovo assetto, dopo la legge n. 362/1988, alle competenze di Governo e Parlamento in tema di bilancio, Buratti, *Governo* cit., 250 ss. Cfr. inoltre sul *Resoconto stenografico* del 10/11/88, pag. 9 e ss., quanto affermato dal relatore Lipari.

<sup>44</sup> Cfr. art. 125-bis del Regolamento del Senato (articolo aggiunto approvato dal Senato il 31/7/1985, modificato il 30/11/88 e, da ultimo, il 6/2/2003).

<sup>45</sup> Sul punto cfr. l'art. 125-bis, comma quarto. Si tratta di una disposizione che ha carattere assolutamente innovativo, in quanto fissa un ordine di votazione delle proposte di risoluzione derogatorio della prassi ormai invalsa sull'ordine di votazione dei documenti di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno). Tale prassi prevede che questi ultimi siano posti ai voti o in un ordine tale che limiti al massimo il verificarsi di preclusioni, oppure secondo l'ordine di presentazione con l'avvertenza che non si farà luogo a preclusioni. La disposizione in esame, invece, finisce per provocare una sola votazione sulla proposta di risoluzione accettata dal Governo, che, se approvata, precluderà tutte le altre proposte.

<sup>46</sup> Buratti, *Governo* cit., 251, sottolinea che la procedura introdotta dal regolamento del 1988 per il DPEF "...complessa ed articolata, ha costituito una direttrice di rafforzamento del ruolo del Governo ed è apparsa largamente positiva". Per una presa di posizione critica cfr. Bertolissi, *La manovra di bilancio*, in *Annuario* 2000, 248 e ss.

<sup>47</sup> Il terzo comma dell'art. 126 del Regolamento del Senato recita: "Quando il disegno di legge finanziaria è presentato dal Governo al Senato, il Presidente

del Senato, sentito il parere della quinta Commissione permanente e del Governo, prima della assegnazione, accerta se esso rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato. In tal caso il Presidente comunica all'Assemblea lo stralcio delle predette disposizioni".

<sup>48</sup> Per la prassi cfr. 21/11/1996.

<sup>49</sup> Cfr. art. 126-bis Regolamento Senato.

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 129, quarto comma. Per la prassi cfr. 16/12/1988.

<sup>51</sup> Per la prassi cfr. 1/11/1999.

<sup>52</sup> Per la prassi cfr. 26/11/1992.

<sup>53</sup> Basti guardare il vertiginoso aumento dell'articolato delle ultime finanziarie. (Legge 311/2004-Finanziaria 2005: 1 articolo con 572 commi; Legge 266/2005-Finanziaria 2006: 1 articolo con 612 commi; Legge 296/2006-Finanziaria 2007: 1 articolo con 1364 commi).

<sup>54</sup> Anche in anni in cui c'era una maggioranza sicura, solo una percentuale ridotta di "collegati" è pervenuta all'approvazione finale.

<sup>55</sup> Magrini, *La programmazione dei lavori in Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005.

<sup>56</sup> Il divieto previsto dal comma ottavo dell'art. 29 è stato reso più stringente dalla soppressione del comma sesto dello stesso articolo, che nella formulazione precedente prevedeva che le Commissioni permanenti dovessero riunirsi almeno due volte nelle settimane in cui l'Assemblea teneva seduta. Nella prassi è invalso l'uso che il Presidente sconvochi le Commissioni non appena gli pervenga la segnalazione della contestualità di lavori.

<sup>57</sup> Tutti i tentativi, sinora svolti, di

- riservare ai lavori degli organi elencati nel testo una settimana si sono scontrati con la difficoltà di reperire un adeguato numero di senatori disposti a sacrificare gli impegni di collegio ai lavori parlamentari, sicché quella settimana finiva per essere considerata come una settimana di sospensione dai lavori parlamentari.
- <sup>58</sup> Una interpretazione più coraggiosa potrebbe portare a estendere ciò che si applica ai decreti legge a tutti i disegni di legge.
- <sup>59</sup> Sul punto è utile un confronto tra l'art. 78 del regolamento del Senato *ante* e *post* riforma.
- <sup>60</sup> Per la prassi in ordine alla calendarizzazione dei decreti legge vedi 4/6/84. Si veda ancora, per quanto riguarda il termine concesso alle Commissioni per riferire all'Assemblea, la prassi per cui un disegno di legge può essere trattato da quest'ultima conformemente alle previsioni del calendario, sebbene di esso non si sia concluso l'esame in Commissione. La conferenza dei capigruppo può determinare autonomamente il termine ultimo per la conclusione dell'esame in Commissione per un disegno di legge (3/10/89, 21/2/90, 29/3/90, 16/2/93, 12/1/94, 26/7/95).
- <sup>61</sup> Lasorella, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera, la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari* (a cura di E. Rossi) Padova 2004; Ferrara, *Il Presidente* cit., 19 e ss.; Ciaurro, voce *Presidenti*, in *Encicl. giur. Treccani; Men-carelli, Il Presidente di assemblea parlamentare: profili storici e posizione dell'istituto nell'attuale congiuntura politico-costituzionale*, in *Nomos* 1994, 6; Iacometti, *I Presidenti* cit., 17 ss.
- <sup>62</sup> Cfr. nota 60.
- <sup>63</sup> R. Tosi, *Lavori delle Camere e mediazione dei Presidenti*, in *Dir. Soc.*, 1973, 526 e ss.
- <sup>64</sup> Rizzoni, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione* (a cura di Gianfrancesco e Lupo), Roma 2007; Decaro, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in AA.VV., *Diritto parlamentare*, 2005, 146; Magrini, *La programmazione* cit., 766; Buratti, *Governo* cit., 263.
- <sup>65</sup> Ceccanti, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma strisciante*, in *Quaderni costituzionali* 1988, 159-160.
- <sup>66</sup> Sul punto basta ricordare che il regolamento del Senato del 1971 è stato approvato dopo il devastante ostruzionismo dei liberali e della destra sulla legge elettorale regionale e sulla legge finanziaria regionale.
- <sup>67</sup> De Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Encicl. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 533; Buratti, *Governo* cit., in part. 275.
- <sup>68</sup> Buratti, *op. loc. ult. cit.*
- <sup>69</sup> Per la XIV legislatura basta ricordare la vicenda del disegno di legge n. 9 (sul conflitto di interessi); del d.d.l. n. 193 ritirato in Commissione per attendere proposte della maggioranza sulla stessa materia; del d.d.l. n. 340; il d.d.l. n. 504; il d.d.l. n. 1732; il d.d.l. n. 1480.
- <sup>70</sup> Per la XIV legislatura v. il disegno di legge n. 29 rinviato in Commissione il 12 dicembre 2001; il d.d.l. n. 2875; il d.d.l. n. 512; il d.d.l. n. 1506; nonché la mozione n. 287.
- <sup>71</sup> v. per la prassi XIII legis., quarta Commissione, 23 novembre 1999; XIV legis., 1<sup>a</sup> C.p., 24 luglio e 1<sup>o</sup> agosto 2001.
- <sup>72</sup> Cfr. le lettere del Presidente del Senato *pro tempore* del 20 luglio 1993 e del 31 luglio 2000.
- <sup>73</sup> Cfr. lettera del Presidente del Senato del 16 marzo 1990.
- <sup>74</sup> Non risulta a tutt'ora che questa funzione sia mai stata attivata, cosicché la segnalazione ha riguardato solo pochissimi e sporadici affari sui quali si era preventivamente manifestato un interesse politico.
- <sup>75</sup> Per la prassi *sub* art. 100 cfr. 10/4/1990 e 8/9/1992; *sub* art. 103 cfr. 28/1/1965 e 3/2/1965.
- <sup>76</sup> Buratti, *Governo* cit., 243 e ss.
- <sup>77</sup> Non è un caso che l'art. 5 *bis* parli di "opposizioni" al plurale.
- <sup>78</sup> In questo senso Manzella, *Il Parlamento* loc. cit.
- <sup>79</sup> Il Regolamento del 1971 della Camera era di tipo assemblearistico. Cfr. anche Nocilla, *Intervento* cit., 4 ss.
- <sup>80</sup> Ceccanti, *op. ult. cit.*, 162-163.
- <sup>81</sup> Ferrara, *Il Presidente* cit.

# Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999

ALESSANDRO PALANZA

Le relazioni che oggi si sono succedute hanno coperto tutto l'arco della storia parlamentare italiana e hanno dimostrato quanto essa sia densa, ricca e creativa, anche se non priva di contraddizioni e di chiaroscuri.

Il bilancio che ne risulta è confortante. La ricognizione storica ci aiuta a mettere definitivamente da parte l'idea di un parlamentarismo italiano non adeguato e ancora arretrato rispetto ai modelli dei maggiori paesi europei. Per completare il lavoro servirebbe un altro convegno di tipo storico-comparato. Un confronto con la storia parallela di altri parlamenti europei metterebbe in luce la forza del caso italiano, che si collega al ruolo unificante svolto dal parlamento più che da ogni altra istituzione, e potrebbe anche chiarire come il parlamento svolga in ciascun paese ruoli diversi, non solo a causa della forma di governo, ma anche a causa del contesto politico e dei modi in cui si articola la rappresentanza della comunità nazionale.

Il titolo di questo convegno pone implicitamente una domanda – "svolta o conti-

nuità?" – che già riflette, quale che sia la risposta, la consapevolezza di una realtà in continua crescita e cambiamento.

La mia relazione è l'ultima della giornata e posso approfittarne per guardare indietro, cominciando a dare una risposta alla domanda posta nel titolo. La mia risposta – senza negare le svolte – propende per la continuità. Nella successione delle relazioni di oggi si sono individuate molte svolte, ma anche moltissima continuità. Per questo non mi convince l'interpretazione – emersa in molti interventi – che valorizza maggiormente le svolte, associandole alle trasformazioni della forma di governo.

Ad esempio, mi pare significativo che le modifiche regolamentari del 1997 – che cadono nel momento in cui cominciano a manifestarsi coerentemente sulla forma di governo gli effetti della riforma elettorale del 1993 – presentino i maggiori caratteri di continuità con le linee delle precedenti riforme.

A dimostrazione di ciò, è utile il confronto tra le due Camere: le modifiche del 1997

presso la Camera sono, per la parte più rilevante, un adeguamento alle riforme già operate dal Senato negli anni '80, in chiave di continuità e di progressiva razionalizzazione dei regolamenti del 1971, fin dai quali il Senato partiva già avvantaggiato, come ha messo giustamente in rilievo Damiano Nocilla. Tanto è vero che il Senato nel 1997 non sente affatto il bisogno di aggiornare le soluzioni già acquisite e resta all'interno degli schemi tracciati negli anni ottanta, mentre le modifiche del 1999 – che avvengono parallelamente nelle due Camere – sono consequenziali al cambiamento di alcune procedure legislative (procedura di bilancio, legge comunitaria e deleghe legislative).

Applicando la domanda "svolta o continuità?" alle riforme del '97-'99, la mia risposta è dunque tutta a favore della continuità. Le svolte ci sono, ma sono il frutto dell'accumularsi di fattori striscianti, a conclusione di un percorso cominciato molti anni prima. Le linee di continuità e di progressivo approfondimento riguardano infatti tutti i filoni di questa riforma: a) il progressivo sviluppo della programmazione/organizzazione dei lavori; b) la spinta verso la "decisione" temperata dalla differenziazione delle procedure sui temi di garanzia (organizzazione dello stesso parlamento, diritti fondamentali, leggi elettorali, etc); c) la valorizzazione dei gruppi parlamentari, temperata dalla vocazione ad offrire una forma di riconoscimento alle soggettività politiche anche minori.

Queste linee di continuità partono da lontano, fin dalla Assemblea Costituente, e attraverso i regolamenti del 1971 giungono fino alle ultime modifiche, come ho cercato di dimostrare in un saggio di alcuni anni fa nel volume della Storia d'Italia Einaudi dedicato al parlamento.

Rispetto agli altri paesi le procedure parlamentari in Italia si distinguono per una particolare forza espansiva, che va ben oltre la regolazione dell'attività interna del Parlamento. Questo fenomeno ha origine nelle disposizioni costituzionali che rinviano ai regolamenti parlamentari la regolazione e distinzione delle diverse procedure legislative e si manifesta attraverso la combinazione di norme dei regolamenti parlamentari con le norme legislative delle leggi "sulle leggi", come la legge n. 468 sulle procedure di bilancio o la "legge La Pergola" in tema di legge comunitaria, ovvero il nuovo tipo di grandi deleghe che fissano solo obiettivi e procedure.

Le procedure parlamentari in Italia, da un certo punto in avanti, escono dalla vita interna delle Camere, non regolano soltanto il rapporto con il governo in parlamento (come fanno tutti i regolamenti parlamentari), ma condizionano anche il modo di essere del governo fuori del parlamento e i rapporti con altre istituzioni.

Ad esempio, nella procedura di bilancio è il regolamento parlamentare a decidere la quota di potere che ciascuna istituzione esercita e i requisiti di validità della iniziativa legislativa, nonostante che si tratti di iniziativa legislativa esclusiva. L'intreccio fra procedure legislative e procedure parlamentari diviene con il tempo la maggiore valvola di flessibilità del sistema politico-costituzionale, che ne consente il costante adattamento al variare del contesto complessivo, con riferimento sia al mutare delle politiche pubbliche sia agli equilibri del sistema politico. Sono infatti piuttosto le variazioni del processo legislativo a contrassegnare le diverse fasi evolutive della procedura parlamentare, mentre le variazioni della legge elettorale segnano il mutamen-

to dei soggetti politici che agiscono in parlamento e non corrispondono necessariamente con le precedenti (per esempio, negli anni novanta il cambiamento delle modalità del processo legislativo nel 1992 precede la riforma elettorale ed il passaggio al sistema maggioritario nel 1993-1994).

Negli altri paesi europei non si riscontra questo ruolo così ampio e dinamico della procedura parlamentare. Anche in altri paesi, ovviamente, il parlamento è l'istituzione più rappresentativa ed è quella che registra le variazioni del sistema politico; ma rispetto ai governi è anche l'istituzione più stabile, molto più stabile quanto alla struttura e alle procedure. È invece l'assetto degli esecutivi ad esprimere le trasformazioni del sistema economico sociale, mentre al confronto le procedure parlamentari mutano molto meno. Per contro in Italia, fin dall'inizio, il parlamento è l'istituzione più flessibile, più sensibile ai minimi mutamenti del sistema politico e sociale. Il parlamento è il luogo dove tutti i cambiamenti si manifestano, ma è anche il luogo dove si manifesta la continuità del sistema: il parlamento è il principale "termometro", che misura la temperatura di ogni situazione e che deve per primo adeguarsi ai risultati della misurazione.

Alla radice di questa particolare fenomenologia parlamentare, vi è un fattore ancora più profondo. In tanto un parlamento può essere un "termometro", in quanto è istituzione autonoma, che si autodetermina e che si determina costantemente in base agli equilibri del sistema politico che essa stessa esprime. Il parlamento è il luogo in cui le forze politiche definiscono le loro reciproche relazioni secondo equilibri sempre variabili da una legislatura all'altra e in base a quei principi di ampia intesa

nell'autogoverno della istituzione parlamentare, che costituisce una forma di vero "statuto dell'opposizione" (attraverso la convenzione che prevede ampio consenso nella conduzione dell'ufficio di presidenza e quanto alle modifiche dei regolamenti parlamentari), la cui importanza viene spesso sottovalutata nella dinamica costituzionale italiana. Da qui il rilievo che nel parlamento italiano assume la configurazione dei gruppi parlamentari e delle loro relazioni nella gestione della istituzione parlamentare.

Questa relazione così forte e qualificata tra modo di essere dei partiti e organizzazione parlamentare ha la sua origine nell'Assemblea costituente. La relazione di Francesco Bertolini, questa mattina, ha dimostrato come l'organizzazione dei gruppi sia il tema centrale per spiegare il funzionamento dell'Assemblea costituente. Da quel modo di essere dell'Assemblea costituente nasce l'ordinamento della Repubblica. Il nuovo ordinamento nasce dal parlamento, così come il precedente era nato dalla monarchia. La Costituzione è scritta in parlamento secondo un metodo fortemente parlamentare, fatto di emendamenti, votazioni aperte e schieramenti variabili, conflitti e soprattutto vaste intese. Anche la differenziazione dei piani dell'azione politica e delle relative procedure – tra i temi rientranti nell'azione del governo e della maggioranza, da un lato, e i temi che invece richiedono maggiori garanzie o più ampie intese, dall'altro – si manifesta in modo macroscopico nell'Assemblea costituente, dove la Costituzione nasce da un modo di procedere del tutto diverso da quello che si determina nel rapporto con il governo all'indomani della grande rottura del maggio 1947.

Le tre grandi linee di continuità che ho prima ricordato (organizzazione dei procedimenti, valorizzazione dei gruppi e distinzione delle procedure tra temi di governo e temi di garanzia) sono dati profondamente radicati nell'esperienza dell'Assemblea costituente, anche se poi restano quasi sospese fino alla loro ripresa in grande stile con la elaborazione dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971. La organizzazione dei procedimenti progressivamente più forte, l'approfondimento del modo di essere dei partiti e dei gruppi in parlamento e la distinzione dei piani dell'azione parlamentare tra politica e garanzia, costituiscono il triplice nocciolo duro intorno a cui cresce l'identità del parlamento repubblicano.

Questo forma di parlamento sopravvive attraversando il deserto delle prime legislature repubblicane, quando la Costituzione resta bloccata o almeno fortemente rallentata in tutto il processo di attuazione.

Sono anni di durissima contrapposizione. Il parlamento è il luogo della contrapposizione, ma anche della condivisione di valori costituzionali e parlamentari, di capacità di dialogo e convivenza, nell'ambito di un'istituzione che resta la "casa" di tutti, dalla destra alla sinistra.

I regolamenti del 1971 – mi sembra che su questo stamattina siamo stati tutti d'accordo – nascono dallo "scongelo" della Costituzione e dalla riapertura in grande stile di un piano di azione costituzionale e sub-costituzionale caratterizzato dalla intesa tra i partiti. Anche allora si riparte dal potenziamento del sistema dei gruppi e della presidenza come fattore unificante del sistema parlamentare.

Da questo punto di vista, i maggiori limiti della riforma del 1971 sono la incompiutezza delle procedure e dei principi che essa

stessa pone, che dovranno completarsi nei decenni successivi. Ad esempio, come diceva poco fa Damiano Nocilla, è vero che il regolamento della Camera – al contrario del regolamento del Senato – imposta, ma non riesce a portare ad un livello di funzionalità, la programmazione dei lavori, in quanto non attribuisce al presidente un potere di chiusura. Ma la procedura di programmazione dei lavori, definita nel regolamento del 1971, resta la base virtuale e concettuale che è ancora oggi valida e sulla quale si innescano i successivi progressi della programmazione dei lavori. Il maggiore di essi arriva nel 1983, con la sessione di bilancio, che apre la via ad una forma di organizzazione integrale del procedimento.

Anche la riforma della sessione di bilancio del 1983 – come i regolamenti del 1971 – si rivela una riforma incompleta, che avrà bisogno di un ciclo di successive "messe a punto" per arrivare a funzionare. La sessione di bilancio va avanti, attraverso le riforme regolamentari del 1983 e del 1989, e giunge a regime solo nel 1992, con le circolari interpretative del presidente Napolitano, almeno per quanto riguarda la Camera. In quel momento, sulle procedure di bilancio si innestano grandi leggi di delega legislativa nella forma di "collegati" alla legge finanziaria. Parallelamente si sviluppa la legge comunitaria, che è una grande "nave porta-deleghe". Nel marasma politico che si apre nel 1992 funzionano solo le procedure di bilancio e – a loro modo – i decreti-legge, mentre si avvicinano i decreti delegati, i decreti correttivi e quelli rinnovati, generati dalla grande "delega Amato" e dalle altre grandi leggi di delega che la seguono.

Nel 1996 la reiterazione dei decreti-legge raggiunge il parossismo, le deleghe

hanno preso il volo, la procedura di bilancio fa il pieno di tutti i provvedimenti aventi rilevanza politica. Il procedimento legislativo ordinario è completamente paralizzato. Nel frattempo si esaurisce quasi completamente la produzione delle commissioni in sede legislativa, se non per casi minimi e marginali. Esistono soltanto le procedure speciali e gli atti dovuti e tra questi i decreti legge reiterati che – almeno alla Camera – non hanno alcuna regola, con conseguente stato di caos nel procedimento legislativo.

Questa situazione di marasma è il vero grande motore della riforma del regolamento della Camera del 1997.

Il lavoro della giunta per il regolamento si avvia contemporaneamente all'elaborazione della legge costituzionale per la istituzione della Commissione bicamerale per una integrale riforma della seconda parte della Costituzione. Il tema di una riforma organica dei regolamenti si pone solo al secondo ed eventuale punto dell'ordine del giorno: occorre infatti attendere la configurazione del parlamento nel nuovo ordinamento costituzionale.

Pertanto la riforma del 1997 viene gradualmente costruita, non come un riforma organica, ma come la somma di una serie di interventi diretti ad affrontare singoli problemi urgenti, indifferibili ed insopportabili di funzionamento. Si vuole risolvere subito lo stato di grave *handicap* della Camera rispetto al Senato, che certamente dal 1988, ma anche da prima, ha procedure e garanzie di funzionamento molto superiori. Questo squilibrio fra le due Camere – troppo a lungo tollerato – è la ragione che spinge ad una riforma immediata, anche se dichiaratamente provvisoria e ne spiega anche la principale direzione di marcia.

A questo fattore se ne aggiungono altri. La sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, che pone fine alla reiterazione dei decreti-legge, chiaramente segna un altro punto di svolta, che impone un cambiamento nel senso di uscire dalla paralisi del procedimento ordinario, dovuta esclusivamente al regolamento della Camera.

Un altro tema bollente si apre sul fronte – sempre sensibilissimo – della configurazione dei gruppi parlamentari a seguito della decisione di non autorizzare la costituzione in deroga di gruppi parlamentari inferiori a venti deputati nel quadro del nuovo sistema elettorale.

Nell'assestamento successivo all'applicazione della legge elettorale maggioritaria si sviluppa un processo di progressivo consolidamento dei soggetti politici all'interno delle due coalizioni. Si aprono processi di trasmigrazione, mentre partiti e gruppi parlamentari presentano una minore solidità e consistenza, in quanto tendono a divenire formazioni interne e variabili, rispetto ai veri soggetti portanti sul piano elettorale che sono le coalizioni. In questa situazione, il gruppo misto si gonfia a dismisura e giunge ad una situazione esplosiva con oltre 100 componenti, fino a richiedere una risposta necessaria e urgente, indifferibile quanto quella che riguarda il procedimento legislativo.

Dunque, due stati di necessità si cumulano e aprono i due filoni principali della riforma del 1997: quella relativa al procedimento legislativo e quella relativa alla disciplina dei gruppi parlamentari.

Questo doppio stato di necessità è interpretato in via istituzionale dal presidente della Camera, mentre si registra una certa passività dei vertici dei maggiori gruppi parlamentari, più impegnati sul tema della

parallela riforma costituzionale. È il presidente che interpreta questa necessità, con il sostegno di alcuni componenti di buona volontà della giunta del regolamento, che non sempre agiscono in piena sintonia con i rispettivi gruppi parlamentari (Armaroli per AN, Calderisi per Forza Italia, Guerra per i DS, Lembo per la Lega, Mattarella per i popolari, etc.).

I deputati raccolti nella giunta svolgono una ricognizione del testo regolamentare per individuare i punti che richiedono interventi di manutenzione urgente. Ciò conduce a censire tutte le situazioni che non potevano attendere e che dovevano essere risolte per garantire quella minima funzionalità dell'istituzione, che era nell'interesse di tutte le parti.

Questa impostazione minimale e di costante dialogo tra tutte le parti assume una forza propria che si rivela alla fine inarrestabile, nonostante i dubbi e le resistenze che fino all'ultimo mantengono i responsabili dei maggiori gruppi parlamentari.

La esigenza di mantenere un equilibrio tra le ragioni (e le opposte richieste di riforma) dei due poli fa entrare in modo indiretto nella riforma concetti legati al cambiamento della forma di governo in senso maggioritario. In modo non molto diverso rispetto a quanto era successo nel 1971, si deve garantire un bilanciamento degli interessi e la reciproca garanzia tra maggioranza e opposizione.

Per questa via si manifesta una chiara tendenza a stabilire una distinzione di ruoli tra maggioranza e opposizione molto più netta e forte rispetto al passato. Affiora in diverse procedure il nuovo concetto di una opposizione stabile e organizzata quanto la maggioranza, ma, mentre affiora, viene messo in crisi da elementi che non si con-

siderano parte delle due coalizioni (come nel caso della Lega e di Rifondazione comunista). Perciò gli accenni di riconoscimento al sistema delle coalizioni devono necessariamente unirsi al riconoscimento della loro composizione plurima e, almeno in parte, frammentata.

Tutto ciò si risolve in una conferma della linea di continuità diretta alla valorizzazione dei gruppi parlamentari e della loro disciplina come *core business* del parlamento italiano. Si giunge ad una differenziazione tra i gruppi *optimo iure*, con il requisito minimo della consistenza di venti deputati, che partecipano pienamente al governo della Camera, e le soggettività politiche minori, che vengono riconosciute, ma solo a condizione di graduare i loro diritti in relazione alla loro effettiva consistenza. La riforma del gruppo misto non solo rispecchia la realtà quantitativa, ma anche, nel riflettere il peso delle diverse formazioni politiche, introduce una nuova concezione che segna un progresso qualitativo e concettuale, creando per la prima volta nella storia italiana una precisa graduatoria di poteri e posizioni.

Nella XV legislatura, con il cambiamento del sistema elettorale ed il ritorno al riconoscimento dei gruppi parlamentari minori di venti deputati, tutta questa logica è venuta meno. Il riconoscimento indifferenziato di gruppi parlamentari, a prescindere dalla loro consistenza, è in completo contrasto con la logica delle norme regolamentari sulle componenti del gruppo misto e dunque in futuro una delle due logiche dovrà definitivamente recedere.

Per quanto riguarda il procedimento legislativo, il modello che spiega tutte le scelte della riforma del 1997 è la sessione di bilancio. Non vi sono invenzioni o improv-

visazioni: le risposte vengono dalla esperienza della Camera stessa, così come è stata elaborata e rielaborata negli anni. Perfino l'istituto più originale, il comitato per la legislazione, rappresenta la proiezione di un certo modo di operare delle commissioni bilancio che, in tema di regole contabili, operano con metodi di intesa tanto ampia quanto è forte la contrapposizione sul merito delle politiche di bilancio.

In armonia con il modello della sessione, si va verso la organizzazione integrale del procedimento. Il procedimento si articola in fasi nettamente differenziate. Si distingue chiaramente il compito della fase in commissione, caratterizzata dalla istruttoria legislativa, dalla fase in assemblea, caratterizzata dal contingentamento dei tempi e dalla tendenza a limitare il numero degli emendamenti da votare. Inoltre si distinguono profili di coerenza e di corretto metodo legislativo, che vengono affidati al presidente e ad organi ausiliari del presidente, come il comitato per la legislazione e, per certi aspetti, la commissione bilancio e la commissione affari costituzionali. Si conferma la tendenza a distinguere il piano delle regole e dei metodi della legislazione – che comporta convergenza tra le parti e soluzioni di tipo istituzionale – dal piano del merito delle politiche, ove vi è contrapposizione e vi è tutela del diritto a decidere del governo e della maggioranza in un quadro di garanzie per le opposizioni.

Tutto ciò che non è merito viene riportato, direttamente o indirettamente, al presidente della Camera. Vi è dunque una ulteriore, significativa espansione dei poteri del presidente. Anche questa espansione è in linea di piena continuità con le tendenze precedenti, nel solco della grande espansione progressivamente determinatasi a

partire dalla fine degli anni '70 e proseguita continuativamente negli anni '80 e '90, man mano che il presidente diviene il regolatore delle grandi procedure legislative speciali (bilancio, comunitaria, deleghe, decreti legge), che, a loro volta, costituiscono i grandi strumenti di intermediazione del potere fra parlamento e governo.

Anche la posizione del governo in parlamento viene sensibilmente rafforzata, in linea con tendenze progressivamente delineatesi dall'inizio degli anni '80. La espansione delle procedure parlamentari di cui parliamo non ha niente a che fare con l'assemblearismo: non avviene ai danni del governo, ma a suo vantaggio. Lo sviluppo delle procedure di bilancio su iniziativa parlamentare diviene la via che consente il trasferimento della guida del procedimento legislativo dal parlamento al governo. Ed è assai significativo che questa "svolta" decolli nel 1992, prima del cambiamento elettorale. Lo spostamento di potere avviene all'interno del parlamento, grazie all'alleanza ed alla cooperazione delle due istituzioni sul piano del metodo e della determinazione delle regole, che resta riservata all'ambito del dialogo parlamentare e non ad iniziative unilaterali del governo con la sua maggioranza.

Il presidente della Camera è il fattore trainante e decisivo della riforma del 1997-1999. Ciò non implica alcun personalismo. La personalità del presidente Violante è una personalità forte, ma non avrebbe potuto imporsi se non avesse interpretato il bisogno profondo dell'istituzione come insieme unitario e non fosse riuscito a guidare gli organi collegiali di presidenza in uno spirito di grande intesa.

Nella storia delle riforme dei regolamenti parlamentari, che abbiamo ripercor-

so oggi, vi è dunque un processo di ammodernamento, che procede sulla base di una esperienza di parlamentarismo così intensa da non avere eguali in Europa. Infatti non conosce modelli stranieri, tranne nel caso del *question time*, citato prima da Vincenzo Lippolis.

La continuazione di questa esperienza richiede anche per il futuro un parlamento capace di essere uno specchio autentico della politica nazionale e di assicurare una dialettica reale. Sulla capacità di "decidere" a seguito di una reale dialettica – non sulla velocità – si misura la vera efficienza del parlamento. Quando non c'è una dialettica reale, il parlamento muore e, se il parlamento diventa un corpo sclerotizzato, anche i partiti diventano entità bloccate e chiuse.

Lasciar cadere il parlamento, indebolirlo, in un paese come l'Italia, significherebbe aprire il varco a poteri che operano in sedi meno chiare, meno evidenti e meno aperte. Anche in parlamento operano i gruppi di pressione, ma dentro il parlamento tutto si vede e tutto si può giudicare. Quando il parlamento rallenta la sua attività, prevalgono invece altre strade e sappiamo come in Italia i centri di potere sappiano percorrerle.

In un momento in cui il parlamento viene così fortemente criticato, vale la pena di ricordare quanto sia necessario che nelle future riforme costituzionali e parlamentari sia tutelata la sua funzione fondamentale ed essenziale di esprimere una autentica vita democratica.





# Qualche considerazione finale

ANDREA MANZELLA

È assai difficile dar conto, in un intervento che non vuole essere «ostruzionistico», del senso complessivo di questa giornata: che ha mescolato interpretazioni sui regolamenti parlamentari e spunti sulla idea di parlamento che ad essa è sottostante. Certo, il momento è denso di criticità per il nostro parlamento. Credo però che non ci sia stata una "età d'oro" del parlamento italiano, e neppure riforme «tutte d'oro». Questa stessa sala così piena ed attenta, ricca di giovani, dice che il parlamento e i problemi del parlamento sono centrali nella riflessione dei costituzionalisti.

Oggi abbiamo sentito una lunga storia, ma la storia delle costituzioni ci ha da tempo avvertiti della relatività del termine "svolta" che compare nel titolo del nostro seminario. In ogni svolta c'è una densità maggiore di continuità – di «perduranze» direbbe Fernand Braudel – rispetto a quelle che siano le novità. Quand'ero a Bruxelles per un periodo di lavoro parlamentare, mi è capitato qualche sera di andare a cena con Ilya Prigogine, il teorico delle dissipazioni, delle teorie del caos, premio Nobel per la chimica. Per pro-

vocarlo, gli chiesi una volta se alla situazione italiana potevano applicarsi quelle sue teorie. Lui mi rispose, con un sorriso, che era possibile: a patto, mi disse, di non fissarci sul *focus*, ma prestando attenzione ai flussi collaterali e periferici che molte volte portano più lontano e più spiegano la verità del fenomeno allo studio.

La storia dei nostri regolamenti, l'abbiamo visto nei diversi interventi che si sono succeduti, è una storia di perduranze: alcune necessitate, altre provocate dalla pigrizia conservatrice di apparati con l'alibi del rispetto di tradizioni divenute insignificanti e di sviluppi di prassi che, al loro apparire, poterono sembrare secondarie. Le une e gli altri veramente «leggibili» solo in un generale contesto costituzionale.

A questo proposito, una cosa che ho notato nelle nostre cattedre universitarie è la diffusione del titolo di "diritto assembleare" in luogo di "diritto parlamentare". Ora, il diritto assembleare è un diritto di procedure necessitate: dalle assemblee di condominio ai consigli regionali, al parlamento europeo. C'è

una base procedurale necessitata in tutte le assemblee. Non per nulla un filosofo della logica come Geremia Bentham diviene un'autorità di riferimento per i primi regolamenti assembleari. Ma altra cosa è il diritto parlamentare, costola del diritto costituzionale: cosa diversa qualitativamente, e non solo quantitativamente, dal diritto assembleare. Al diritto parlamentare partecipa quell'intreccio inscindibile di norme che vanno dalla costituzione e dalle sue convenzioni, alle leggi elettorali, alle leggi sui partiti e, se ci sono, alle grandi leggi di organizzazione del governo.

Direi, anzi, che un metro per misurare la «vitalità della vita» di un parlamento è nella sua capacità di reagire, con il suo regolamento, a quello che avviene nel mondo delle leggi costituzionali ed ordinarie. Può accadere, infatti, più spesso di quanto si immagini, che il parlamento del regolamento si dimentichi di quel che ha fatto il parlamento della legge.

Ora, siamo ben consci del bene pubblico dell'autonomia parlamentare, della riserva di regolamento. Ma questa autonomia sarebbe soltanto un'autonomia di privilegio se non si manifestasse anche nella reattività, cioè nella capacità parlamentare di saper intrecciare le sue norme «interne» con l'ordinamento costituzionale in senso lato.

Giustamente, perciò, è stato qui detto che il periodo migliore della storia parlamentare repubblicana è stato quello in cui le Camere hanno saputo «reagire»: recuperando nei loro ordinamenti regolamentari il risultato di alcune grandi leggi di organizzazione. Così è avvenuto con la legge finanziaria: le attuali procedure di bilancio si possono e di devono discutere per certe loro evidenti obsolescenze e distorsioni, resta tuttavia notevole il successo del vincolo temporale (quello che ha permesso nel 2007 almeno in prima lettura,

di rispettare, senza ricorso alla fiducia, i termini della sessione di bilancio). Così è avvenuto con la legge comunitaria: almeno per quanto riguarda l'articolazione in procedure che «seguono» sia la fase ascendente della formazione delle norme comunitarie sia la fase discendente, della loro «ricezione» nell'ordinamento nazionale.

Se guardiamo alla storia lunga dei nostri regolamenti parlamentari, e se ci attestiamo su questo criterio della reattività, noi possiamo valutare con un certo grado di verità se c'è stata o no una «svolta», per usare il termine di questa nostra giornata. Su questa base, svolta ci fu certamente nel 1920, quando a seguito della introduzione della legge elettorale proporzionale, cambia l'organizzazione del parlamento, nascono i gruppi parlamentari (e il gruppo misto...) e si istituiscono le commissioni che divengono la sede normale del lavoro parlamentare.

E certo ci fu anche svolta nel 1948-1949. Ma qui la svolta non è nei regolamenti parlamentari. Questi, al contrario, non sono affatto reattivi nel raccogliere le indicazioni che c'erano state in Assemblea Costituente contro i pericoli di degenerazione del parlamentarismo (penso, naturalmente, all'ordine del giorno Perassi). E neppure sviluppano quel «parecchio» che si poteva «leggere» nelle norme costituzionali sul rapporto parlamento-governo (penso al quarto comma dell'art. 64; agli articoli 94 e 95). Così che alla fin fine le vere novità parlamentari sono novità di tipo costituzionale: come l'istituzione delle commissioni legislative deliberanti, forse il portato più brillante del costituzionalismo fascista. Nulla di male in questo: la costituzionalizzazione di norme di procedura parlamentare sarà, per notevole esempio, la strada che seguirà la costituzione della V Repubblica francese. E anche l'attuale Comitato

Balladur, istituito dal Presidente Sarkozy, sembra voler proseguire, in senso revisionistico, sulla stessa via. Ma, presi in sé e per sé, i regolamenti parlamentari del 1949 meritano pienamente il giudizio severo oggi più volte espresso su di essi.

Poi, c'è il nodo del 1971, la prima e finora l'unica regolamentazione organica del periodo repubblicano. Fu veramente una svolta premonitrice e preparatoria di eventi che si verificheranno cinque anni dopo (il «compromesso storico», il consociativismo...)? È l'opinione di gran parte della pubblicistica corrente. La mia opinione (anche un po' come «persona informata dei fatti») è nettamente contraria. La svolta ci fu per la «reattività» dei regolamenti parlamentari. Ma il 1971 è "reattivo" perché risponde al 1968 e non perché precorre il 1976... È questo il senso vero dell'istruttoria legislativa, che acquista una sua indipendenza ed una sua autonomia: la acquista rispetto a quella che chiamiamo "società civile". Il 1971 funziona quindi sia come "nascita del tempo" in Parlamento, sia come "scivolo" di ulteriori riforme: se si prescinde dell'organizzazione del 1971 non si capiscono neppure le riforme successive.

Nel 1994 abbiamo un'altra svolta, ma è una svolta elettorale e probabilmente è una svolta della nostra costituzione reale, fino a quel momento improntata ad un proporzionalismo non detto. Non è però una svolta parlamentare; anzi, il parlamento in quel momento mostra tutta la sua tristezza, la sua incapacità di reagire. Mentre nel 1919 c'è un parlamento che abbandona l'organizzazione molecolare di una assemblea di notabili e si tramuta nel parlamento dei gruppi parlamentari e nel parlamento dei partiti, nel 1994 il parlamento tace. Solo adesso ci si accorge di come, da allora, la verità elettorale diven-

ta una bugia parlamentare: con le grandi coalizioni che si aprono come melograni al momento dell'ingresso in parlamento e si sminuzzano in tanti gruppi (per non parlare poi della ulteriore devianza realizzatasi con la frammentazione del parametro numerico: per la costituzione dei gruppi "in deroga").

E si apre anche una questione presidenziale. Ho sentito le argomentazioni, come al solito equilibrate, di Damiano Nocilla, ma nel momento in cui si rompe edittalmente l'idea del presidente che costituisca l'intercapedine tra i due schieramenti, al di là dell'opera concreta e delle qualità personali, qualcosa accade nel nostro sistema, facendo venir meno l'unità delle forze parlamentari. Si giunge in questo clima di non reattività del nostro parlamento all'uso maggioritario delle commissioni d'inchiesta, mentre si perde quel "bene pubblico" italiano, che erano le commissioni in sede legislativa, ora ridotte a dimensioni interstiziali.

Questa passività, questa mancanza di reattività parlamentare, la ritroviamo in maniera assai netta anche nel 2001, in conseguenza dell'importante riforma costituzionale del Titolo V sul regionalismo. Le Camere non riescono a varare la riforma regolamentare – pur sollecitata dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001: che avrebbe consentito, e ancora consentirebbe, di avviare con l'ingresso in parlamento di rappresentanti di regioni, province e comuni sia pure con soli poteri di aggravamento procedurale – una riforma del nostro bicameralismo in linea con la «base regionale» dell'elezione del Senato (di cui parla l'art. 57 Cost.).

Ora che la storia costituzionale italiana è a un critico momento di rendicontazione e di radicale verifica, credo che l'unica logica da seguire per una effettiva svolta sia quella di

ristabilire l'intreccio – la «reattività», abbiamo convenzionalmente detto – tra regolamenti parlamentari e innovazione costituzionale e altre leggi di sistema.

Questo vale sia per la forma di governo, sia per la forma di Stato. Per la forma di governo: perché il filo conduttore della storia che ci è stata appena raccontata è nella misura in cui il governo diventa istituzione parlamentare e il parlamento diventa istituzione governativa. Quando il governo entra nella programmazione dei lavori – anche se in una misura assolutamente insufficiente – è quello il momento in cui diventa istituzione parlamentare. Viceversa, quando il parlamento decide di rinunciare al voto segreto sulle questioni finanziarie e su altre questioni, allora il parlamento diviene anche istituzione governante. È questo anche il caso delle leggi “ratificatorie” di accordi tra il governo e soggetti autonomi. Quando il governo pone la fiducia contro modifiche parlamentari, in difesa del nucleo negoziale sui cui ha chiuso l'accordo con le parti sociali, chiama la sua maggioranza ad associarsi all'azione di governo in una misura ben più penetrante di qualsiasi iniziativa legislativa.

Infine, un ulteriore meccanismo di parlamento-governante è quello che si sta affermando al Senato: la “quasi-fiducia”. Il governo annuncia di voler porre la questione di fiducia, si riunisce la commissione che esamina il testo e, dalle risultanze di questo esame, il governo torna a porre la questione di fiducia-*bis* sul pacchetto così modificato. Ma con questa che potrebbe apparire una irrazionalità può darsi che si affermi la razionalità delle nuove posizioni.

Per quel che riguarda la forma di Stato, appare oggi evidente che solo una logica «di pacchetto» (revisione costituzionale più legge elettorale più regolamento parlamen-

tare) può risolvere il nodo del nostro ormai insostenibile bicameralismo. Un Senato ad elezione differenziata (non solo indiretta, come è previsto nella proposta della Camera: ma anche con membri di diritto, come i «governatori» delle venti regioni e i sindaci delle città metropolitane, e con una quota di senatori eletti direttamente). Un Senato che potrebbe trarre ispirazione per i suoi poteri anche proprio da quel modello regolamentare inattuato previsto dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In conclusione, dopo il 1994, in regime maggioritario, le possibilità di galleggiamento della istituzione-governo si sono accresciute, per l'incombente rischio di elezioni anticipate connesse a crisi governativa. Tuttavia, in due crisi esemplari (quella del governo Berlusconi del 1994 e del governo Prodi del 1998) si è visto che questo rischio può essere scongiurato, come è nella logica di flessibilità di un sistema che, maggioritario o non maggioritario, resta parlamentare. Rimane, tuttavia, emblematico che nell'una e nell'altra crisi la vicenda si è sviluppata al di dentro del parlamento e con strumenti tipici parlamentari (deposito di mozioni di sfiducia, questione di fiducia).

Dopo quasi un cinquantennio di crisi extraparlamentari, la centralità del parlamento riguadagna una dimensione che sembrava ormai meramente «letteraria». Credo che anche di questo, si debba tenere conto quando si tenta, come si fa in questi giorni, di dare una nuova e autentica «svolta» alla nostra storia costituzionale. È in questa nuova centralità del Parlamento che potrà forse (forse) realizzarsi quell'intreccio, quella «fertilizzazione» reciproca tra regolamenti parlamentari, legge elettorale e revisione costituzionale: per recuperare il senso, oggi dissipato, di «Repubblica parlamentare».

# Riforma dei partiti mediante le norme dei Regolamenti parlamentari

LEOPOLDO ELIA

Mi associo a Manzella nel plauso rivolto alla Presidenza del Senato ed ai funzionari di Commissione e di Aula per aver condotto la discussione della legge finanziaria senza rendere necessario il ricorso alla votazione di fiducia. Riservo tuttavia un giudizio finale, perché aspetto di vedere se anche nel prosieguo della discussione si riuscirà e in che misura ad evitare le storture che sono state a suo tempo censurate sia dal Presidente Ciampi e dal Presidente Napolitano, sia in sede di giustizia costituzionale, perché si teme che l'articolo 72 della Costituzione possa risultare sostanzialmente violato. Prendo atto che il tratto di strada compiuto è comunque significativo.

Venendo per un attimo alle conclusioni, voglio notare l'importanza della fonte "regolamento parlamentare", che viene invocata oggi quasi per un compito di supplenza rispetto a quello che in altri Paesi si è fatto con una legge apposita. Oggi, in pratica, si giunge ad invocare una normativa di regolamento parlamentare che attribuisca ai partiti una figura prevista sostanzialmen-

te in Germania con una legge sulla disciplina dei partiti. Si chiede ora al regolamento di ciascuna Camera, valorizzando la "riserva di regolamento", di garantire la identità tra partito elettorale (o formazione politica elettorale) e formazione politica di gruppo nella Camera e nel Senato, in modo che non ci sia possibilità di sdoppiamento o di ulteriore frammentazione.

Questo sdoppiamento successivo, tra l'altro, può agevolare l'aggiramento di una clausola di sbarramento (quorum nazionale minimo per l'attribuzione dei seggi nei sistemi elettorali di tipo tedesco), che in Germania è mantenuta salda dalla norma legislativa in base alla quale, coerentemente, si richiede l'identità della figura partito tra la sede elettorale e quella parlamentare, e che da noi non sarebbe assicurata nemmeno dall'esito del referendum pendente. Infatti la coerenza del quesito referendario avrebbe dovuto portare alla fine della coalizione ma anche alla preclusione del "listone" pluripartitico: il quesito, come è oggi, è a mio avviso, sostanzialmente contradditt-

torio, perché, nel momento in cui si ammette un listone che può assommare in sé vari partiti, non si può allo stesso tempo escludere, senza autentico arbitrio, la coalizione di più partiti. La legge tedesca, al contrario, è coerente perché tra soggetto elettorale e soggetto parlamentare non ci può essere questa differenza; del resto se un partito non si presenta a due elezioni politiche consecutive, è cancellato dall'albo dei partiti e perde anche il finanziamento pubblico.

Il compito, direi, di supplenza, a fronte di esperienze straniere, a cui sarebbe chiamato da noi il regolamento parlamentare, incide quindi sulla forma di governo e sul funzionamento corretto di congegni anti-frammentazione. Certo, si deve tenere conto di una circostanza: finora si è riusciti a mantenere in entrambe le Camere, la disciplina di gruppo nelle votazioni rilevanti per la maggioranza; quindi i singoli partiti, anche se vogliosi per il futuro di presentarsi da soli con una vocazione maggioritaria, nel frattempo, a tutela del Governo, ma anche per salvare le *chances* della legislatura, hanno assicurato la disciplina di voto; ed è un fatto che deve essere rilevato, perché le tentazioni di "rompere" sono state molteplici, ma finora sono state respinte.

La chiamata in causa dei regolamenti parlamentari ai fini di antiframmentazione è molto impegnativa, in quanto affida per il futuro alla consapevolezza di ciascuna Camera un compito che è stato negletto dal legislatore: per troppi decenni non si è attuato l'articolo 49 della Costituzione, non si è varata una disciplina dei procedimenti di selezione per le candidature nelle formazioni partitiche e si cerca oggi, assai tardivamente, di rimediare in qualche modo a una così colpevole omissione.

Per il resto, ricordo che nel libro di Astrid *Per far funzionare il Parlamento*, curato da Andrea Manzella e Franco Bassanini (Il mulino, Bologna, 2007), si elencano addirittura 44 proposte di modifiche di norme parlamentari per far funzionare meglio il Parlamento. Un punto molto importante in questa proposta di miglior funzionalità del Parlamento è dato dalla possibilità di realizzare un'adeguata istruttoria legislativa, che Andrea Manzella, in un recente articolo (*la Repubblica*, 28 novembre u.s.) ha definito allo stato degli atti di "dimensioni interstiziali". Io spero che sia valorizzata, perché i servizi delle Camere offrono ai parlamentari un materiale importante su cui prendere posizione; ed è un peccato che una istruttoria troppo affrettata o pressoché inesistente, perché soffocata dalla calendarizzazione dei lavori in Aula, impedisca di utilizzare a fondo dossier, che servono sia alla maggioranza che all'opposizione. Si tratta di trovare una giusta misura, nel senso che non è detto che debbano utilizzarsi necessariamente i due mesi prescritti dal regolamento della Camera: può essere sufficiente anche un tempo notevolmente minore, perché non c'è bisogno che gli stessi argomenti vengano ripetuti più volte da parlamentari diversi dello stesso schieramento, facendo sorgere il sospetto dell'ostruzionismo; essenziale è che i motivi a favore e contro siano sufficientemente argomentati e approfonditi in sede di Commissione, rivalutando questo lavoro che è fondamentale per preparare una buona discussione di Aula.

Per il resto, vedo una potenzialità bifronte a proposito di regolamenti parlamentari. Per certi aspetti essi diverrebbero soggetti ad una ricaduta derivante da

altre riforme: se, per esempio, si attribuisse alla Corte costituzionale l'ultima parola in tema di verifica dei poteri – evidentemente ci vuole una legge costituzionale – questa riforma avrebbe immediatamente un riflesso sulle norme attuali del regolamento parlamentare.

Ma ci sono altri casi, come quello che citavo prima circa la conservazione della identità dei partiti tra fase elettorale e fase parlamentare, in cui l'intervento del regolamento è creativo, è d'iniziativa, non è un risultato di altre riforme, ma diventa promotore esso stesso di riforme. È in questo difficile equilibrio, in questa sfida che il Parlamento italiano deve intervenire – riscattando anche omissioni del passato. Mi auguro che sia possibile rivederci in una occasione non lontana per un ulteriore esame delle norme che regolano i lavori delle due Camere.







# Primo Piano: *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, a cura di Francesco Benigno e Luca Scuccimarra,

Viella, Roma, 2007, pp. 304, euro 28,00

VINCENZO LAVENIA

Frutto dei lavori di uno stimolante convegno tenutosi alla Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università degli Studi di Teramo (*Alle radici della politica assoluta. Forme di governo straordinario e di guerra*, 9-10 dicembre 2004), il volume raccoglie dodici saggi preceduti da un'introduzione firmata dai curatori. Al centro delle indagini è la riflessione sui concetti cardine dello stato moderno hobbesiano e della visione politica di Schmitt (la guerra, l'eccezione, il nesso protezione-obbedienza, la *ditatura* come apice o rilevazione della decisione sovrana); e tuttavia l'urgenza di un simile cantiere è nata, come spiegano Benigno e Scuccimarra, dall'attenzione attualissima al ritorno della guerra e alla crisi che accompagna i processi di scelta e di controllo propri delle democrazie occidentali.

Se negli ultimi anni si torna quasi a invocare un potere esecutivo svincolato dal controllo parlamentare e dalle garanzie formali del diritto, e si varano tante misure emergenziali che ottengono l'effetto di limitare e di mettere in pericolo la libertà per come la si è concepita nel sistema liberale, è benvenuta una ricerca a più voci che ha il merito di scavare nella lunga storia (dei fatti, delle leggi, delle dottrine) del 'governo delle emergenze' (vere o supposte tali). E che tale storia abbia sullo sfondo la retorica del nemico e la guerra (dentro i confini dell'Occidente, tra nord e sud del mondo, tra ceti privilegiati e classi pericolose), certo non stupirà affatto. Come abbiamo imparato da Foucault, distinguere *guerra* e *polizia* è un esercizio sterile e ozioso; ma forse altrettanto sterile è il

supporre che lo stato di eccezione sia una tendenza 'strutturale' della politica occidentale senza prima guardare alle singole teorie politiche e ai singoli contesti dell'emergenza (*Introduzione*, p. 15).

Così Gabriele Pedullà ci conduce tra le pagine del primo dei moderni, Niccolò Machiavelli, tentando di capire come il Segretario fiorentino abbia formulato una particolare interpretazione dell'antica dittatura romana e una precoce riflessione sui governi di emergenza impossibili a immaginarsi nei pensatori dell'umanesimo, debitori di una visione costituzionale 'ordinaria' che doveva i suoi fondamenti alle tesi di Aristotele e alla lettura degli storici classici. Si trascura, spiega Pedullà, che per Machiavelli ebbe grande importanza la lezione di un autore 'bistrattato' come Dio-

nigi di Alicarnasso, e che da un passo delle *Antiquitates* egli riprese l'idea che uno dei pilastri della potenza di Roma fosse stato l'ordine statuale che prevedeva l'eccezione in forma legale (la dittatura temporanea di un condottiero di guerra che però dipendeva dal senato all'inizio e alla fine del suo mandato). Che con Silla le cose fossero cambiate era chiaro all'uno e all'altro, a Dionigi e all'autore dei *Discorsi*: con la crisi di crescita delle guerre civili la tirannide elettiva, che aveva permesso di canalizzare l'emergenza e di legalizzarla, si era trasformata in tirannide *tout court*. E quando Schmitt include nella concezione romana dei poteri dittatoriali il governo sillano, conclude Pedullà, egli scarta consapevolmente dal pensiero del repubblicano Machiavelli in nome di una visione ben più autoritaria.

Francesco Benigno torna alle sue ricerche sul *ministeriat* per rintracciare nella novità politica dei plenipotenziari (Lerma, Buckingham, Olivares, Richelieu) un momento aurorale dell'organizzazione dei poteri e delle opposizioni della seconda età moderna. La concentrazione della decisione politica nelle mani dei *validos* e dei primi ministri (un fenomeno nato in Spagna, ma poi introdotto in tutta Europa) costituì uno scarto ben percepito rispetto all'organizzazione del consenso cetuale che regolava i rapporti tra sovrano e

corpi sociali fino al Seicento, e fu all'origine di una lunga crisi che ebbe come sbocco l'endemica fase di rivolte che investì il continente a partire dagli anni venti del XVII secolo. La separazione tra 'governo' e 'regno' e l'abnorme potere dei favoriti (un potere esecutivo che si sostanziosò soprattutto nel comando della catena militare e fiscale) poté permettere che si decapitasse un re ben prima della rivoluzione francese, e che l'assassino dell'*alter rex* Buckingham fosse osannato dalla folla di Londra come un nuovo Davide vincitore su un mostruoso Golia. Giovanni Ruocco affronta invece il regno del Re Sole, rileggendo la storia di Francia e il concetto di assolutismo alla luce delle dottrine di Hobbes e delle recenti indagini di J. Cornette. *Re di guerra*, Luigi XIV concepì il potere diretto come gloria personale e mirò ossessivamente a sostituire gli Asburgo di Spagna come primo monarca cattolico dell'Europa dissanguando un paese gravato oltre ogni limite (facendo guerra al suo stesso popolo, osservò un suo ministro). Ben lungi, insomma, dall'essere il razionalizzatore della macchina statuale dipinto da Voltaire, il Re Sole appare sì come un sovrano assoluto e accentratore, ma sempre in nome di una concezione della sovranità patrimoniale che faceva sempre perno sulla tradizionale gloria militare del principe. E nel contesto della

guerra, spiega Roberto Martucci in un saggio appassionato che fa giustizia di molti facili revisionismi, va collocata anche l'esperienza di quella forma tanto vituperata di governo eccezionale (e dittatoriale) che fu il Comitato di Salute Pubblica a partire dal 1793. Potere esecutivo per eccellenza, che seppe imporsi su quella stessa Convenzione da cui originava, il Comitato, una volta che fu monopolizzato dai giacobini, ebbe il merito di governare un'emergenza reale: quella di una guerra totale mossa contro la Francia dagli eserciti di mezza Europa anche per colpa della facile bellicosità di un Brissot. Con un terzo del territorio occupato, il Comitato seppe però organizzare fulmineamente la leva di massa; mise in piedi una produzione di armi efficientissima, che quasi anticipa (osserva Martucci) i processi di industrializzazione della Francia ottocentesca; attuò una energica e rigorosa epurazione dei capi militari incapaci o inaffidabili; inventò un sistema di comunicazioni veloce e innovativo; introdusse visite commissariali inflessibili e inaspettate, e mobilitò una partecipazione bellica prima sconosciuta. Nato per la *salus publica* in nome di una concezione dei poteri di emergenza che molto doveva all'eredità e alla retorica costituzionale della Roma repubblicana, il Comitato, negli anni del Terrore, perpetuò il primato dell'esecu-

tivo e la guerra che lo aveva giustificato, chiudendo invece con gli eccessi polizieschi dell'anno giacobino; e fu all'origine di quella trasformazione costituzionale che sfociò, più tardi, nel bonapartismo. E a Napoleone, non a caso, è dedicato il terzo saggio di argomento francese raccolto nel volume. Luca Scuccimarra ci ricorda così come durante il regime bonapartista la legislazione d'emergenza si fosse tramutata in una norma ordinaria (si pensi solo ai tribunali speciali destinati a stroncare le opposizioni, che dal 1810 presero il nome paradossale di *Corti speciali ordinarie*). E tuttavia si chiede giustamente se si sia trattato di un regime concepitosi sempre come semplice ordine politico in mano ai militari. Se ne deve dubitare, osserva Scuccimarra, perché Napoleone (che «di tutti i militari è il più civile», puntualizzò l'eminenza grigia Sieyès) intese i poteri eccezionali di cui pure fece uso abnorme come un momento di emergenza giustificato dalle guerre ma comunque destinato a fondare e a consolidare un nuovo e *pacifico* ordine costituzionale che inverasse, ormai su scala continentale, quella stessa rivoluzione che aveva seppellito l'antico regime a tutto vantaggio dei ceti proprietari. Del resto, anche negli anni in cui sacralizzò il suo regime civile in uniforme, Bonaparte puntualizzò a più riprese di non volere affatto governare nelle

vesti di generale. E tuttavia, alla fine della sua parabola, dal ritiro forzato di Sant'Elena, egli avrebbe dovuto riconoscere di non essere stato affatto una versione (gallica e 'coronata') del generale repubblicano Washington, novello Cincinnato. La guerra, si giustificò, aveva impedito la pace; la dittatura era stata arma universale levatrice di un nuovo ordine mai stabilizzato.

Insieme alla storia francese è quella tedesca a occupare le ricerche confluite nel volume. Così Massimo Mori sfata il mito di una Prussia tutta disciplinata e in divisa già dalla fine del Seicento, e spiega, al contrario, come il militarismo dello stato caserma degli Hohenzollern abbia conosciuto un autentico salto di qualità sociale solamente dopo il trauma della rapida sconfitta in guerra contro la Francia rivoluzionaria. Solo allora, infatti, le riforme di Scharnhorst, Humboldt e von Stein, ispirate dalla presa d'atto di un fallimento politico e dagli scritti di Arndt, Schleiermacher e Fichte stesso, si posero il moderno obiettivo di mobilitare gli animi dei soldati-sudditi in nome della totalità spirituale dello stato; solo allora l'esempio francese servì a mettere in luce i macroscopici difetti di una formazione militare di certo efficiente ma comunque fredda, e priva di legami con la cultura nazionale che si prese a promuovere —

nelle caserme come nelle università — e che mutò alla radice la natura stessa del vecchio e fragile militarismo prussiano. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca anche il contributo di Maria Pia Paternò, che traccia i contorni di una linea interpretativa in passato egemone (quella di Gerhard Ritter e di Fritz Fischer) per discostarsene. Il militarismo cieco e autoritario fu davvero un carattere originario della storia prussiana (tedesca), si chiede l'autrice? E come si spiega in questa chiave l'esiguità del numero dei coscritti e del numero di guerre combattute nel corso del Settecento? Come si spiegherebbe con quel *cliché* la sentita disobbedienza di generali come von Clausewitz, che preferirono appoggiare i russi piuttosto che chinare il capo all'alleanza forzata e umiliante che Bonaparte aveva imposto al re di Prussia? Lungi dal configurarsi come un corpo militare macchinale e fanatico, il comando dell'esercito prussiano possedeva un *ethos* nazionale non del tutto pronò ai piani bellici della corona, e attraversò una crisi in cui seppe fare appello alla coscienza individuale contro un conflitto che non condivideva. I tempi di Guglielmo II, insomma, non vanno anticipati, né si dovranno confondere le posizioni di Treitschke con quelle di un von Clausewitz.

All'età contemporanea guardano i saggi conclusivi del volume. Carlotta Latini analizza la storia dell'Italia unita, rintracciando l'origine dell'esosa legislazione di emergenza, dei pieni poteri di guerra varati durante il primo conflitto mondiale e di quell'istituto (*militare e poliziesco*) che fu lo stato di assedio, impiegato molte volte nei momenti di crisi, nella stessa Carta Albertina e nel ricorso sistematico ai decreti-legge che originarono dal governo all'indomani dell'epoca risorgimentale. Perché, come spiega l'autrice, l'esecutivo fu l'elemento forte di una costituzione statale che prevedeva un debole controllo legislativo e aveva nel Dna un timore aggressivo e ossessivo nei confronti di ogni forma di opposizione civile e sociale. Dopo la Grande Guerra la scienza giuridica italiana di inizio Novecento provò a normalizzare l'esperienza emergenziale dei governi postgiolittiani, ma si scontrò con una trasformazione effettiva nella natura dei poteri che si concluse di fatto nel fascismo. La guerra, in sostanza, gestita dall'esecutivo nel pieno dei suoi poteri, aveva dimostrato che in Italia, al contrario che in altri paesi, si poteva fare a meno del parlamento. Se Michele Surdi traccia con rapida acutezza il profilo normativo e securitario dello Stato di assedio nella Francia e nella Germania dell'Otto e del Novecento, met-

tendo in rilievo il debole confine che ha separato le ordinanze e le vere e proprie leggi, l'emergenza e il governo ordinario, la guerra e la polizia interna, con il saggio di Pietro Di Girolamo il governo italiano dell'economia di guerra durante il primo conflitto mondiale assume anch'esso un profilo proprio e sinistro che lo distingue da analoghe (e controverse) esperienze d'Olttralpe. Perché in Italia non si trattò solo di imporre la pace sociale adottando, nella fabbrica e fuori, un sistema corporativo prolungatosi dopo la guerra. In Italia il mancato appoggio alla guerra da parte dei socialisti, dei cattolici e di una costola dei liberali fece sì che la disciplina economica di guerra assumesse netti caratteri militari, al punto da essere gestita direttamente da uomini in uniforme con una durezza ben più evidente che altrove, e con l'assimilazione del conflitto sociale alla diserzione, e del lavoro salariato al lavoro coatto. Nel contributo di Nicola Labanca lo stesso colonialismo italiano (breve, ritardato e feroce) si stacca dal resto delle esperienze europee per una più marcata e precoce vocazione razzista, condivisa, almeno in parte, con quello tedesco. E se è vero che il colonialismo ha incoraggiato in tutto il mondo un doppio statuto della guerra (regolata, sulla carta, da convenzioni che valevano solo tra i popoli 'civi-

li'; e permessa quasi senza limiti fuori dai confini delle nazioni 'progredite'); e se è vero, per altro verso, che non si può trattare tutta la vicenda coloniale dell'Occidente alla stregua di un crimine; è vero tuttavia che il colonialismo incoraggiò un doppio *status* giuridico che rese regola le eccezioni praticate al di fuori dei confini europei; ed è vero che l'Italia, in questo quadro, si distinse per il disprezzo legalizzato nei confronti delle civiltà africane (cristiane e non); un disprezzo che appare, specie dopo gli anni della guerra d'Etiopia, come l'anticamera della discriminazione razzista del 1938.

Del resto l'ossessione antiebraica, come si comprende dal contributo di Angelo Ventrone, fornisce quasi la matrice a ogni ideologia e retorica del nemico diffusa in Europa dopo la fine dell'Ottocento. Timori di decadenza, invocazioni di guerra, ansie vitalistiche, evocazioni del tramonto biologico dell'Occidente, propaganda antisocialista, fascino e timore della modernità, ricerca e odio della città, sono i tratti distintivi di una retorica dell'emergenza e del nemico che caratterizzò larghi strati della borghesia europea che si rappresentò come votata a una degenerazione frutto delle malattie dell'individuo *blasé*, pago delle sue pulsioni di desiderio, enervato, effeminato, impotente, sterile,

imbelle, antipatriottico e cosmopolita. L'interventismo italiano ne fu particolarmente segnato, tanto che agli occhi di molti 'arditi' il nemico finì per essere il tedesco, e non tanto come barbaro, ma come ordinato soldato e produttore massificato e moderno, incapace di vita e di autentici sentimenti eroici. Infine Pietro Costa compone un suggestivo trittico dell'esclusione dalla *civitas* occidentale che accompagna (forse ancora ai nostri giorni) l'affermazione della sovranità moderna nella forma dell'eccezione e della regola. I suoi dispositivi disciplinari si dispiegano così, con una logica applicata all'interno e all'esterno dell'Europa, ora contro gli *indios* (barbari per natura, o *rustici* da educare allo stesso stregua dei selvaggi che popolano le campagne europee); ora contro i non proprietari (i colonizzati privi di *dominium* le cui terre appaiono come *res nullius*; le classi subalterne europee soggette perché incapaci di possedere); ora contro le razze inferiori (esito, questo, del colonialismo, ma anche di quelle scienze sociali che cercavano fondamenti biologici per giustificare la disparità di classe e per interpretare i fenomeni di criminalità interni). La deriva razzista, spiega Costa, ha inteso cancellare il tallone di Achille dell'Occidente, quella retorica del progresso e quell'ansia di assimilazione (cri-

stiana e secolare) che per tre secoli ha comportato, per risolto dialettico, la necessità di garantire il miglioramento di coloro che venivano assoggettati, di fatto promuovendone una qualche forma di emancipazione. Con il discorso della razza, al contrario, la disparità si naturalizza, e l'eccezione coloniale dispiega la sua forza biopolitica. Ma ciò non deve ingannare: «la metropoli è il trionfo della norma e la colonia è il regime dell'eccezione. È vero. A patto però [...] di tener presente l'unità di fondo del processo di assoggettamento. E allora: il regime coloniale è, sì, un regime eccezionale, ma è anche un regime che produce norme, le applica, le utilizza per garantirsi una sua "regolarità" [...]; e [...] il regime metropolitano è, sì, il regime della norma, ma la sua normalità è fragile e contrastata, continuamente esposta al rischio di essere travolta dalla sfrenatezza del potere sempre pronta a invocare lo "stato di necessità"» (p. 249). I rigurgiti razzisti di cui fa mostra l'Italia dei nostri giorni, la giustificazione governativa dei regimi di tortura applicati in nome del terrore dalla polizia imperiale americana, i numeri esorbitanti della popolazione carceraria statunitense stanno a ricordarci che quanto dice Costa è senz'altro vero.



# Ventuno proposte di lettura

A CURA DI MAURO ANTONINI, RONALD CAR, NINFA CONTIGIANI, DANIELE DI BARTOLOMEO, SIMONA GREGORI, ROBERTO MARTUCCI, GIUSEPPE PATISSO, SIMONETTA SCANDELLARI, LUCA SCUCCIMARRA, CHIARA SPINSANTE, MARIA VALVIDARES

## A

Paolo ALLEGREZZA  
*L'élite incompiuta.*  
*La classe dirigente*  
*politico-amministrativa*  
*negli anni della*  
*destra storica (1861-1876)*

Milano, Giuffrè, 2007, pp. 262  
ISBN 88-14-13555-X

All'ormai ricca storiografia dedicata ad un'analisi delle strutture costituzionali ed amministrative emerse dal processo unificatorio si aggiunge questa puntuale ricognizione delle "risorse umane" sulle quali poté contare il nuovo regno italiano. Rimanendo fedele alla questione di fondo che negli ultimi anni ha ispirato – meritatamente – tutta la ricerca dedicata all'epoca post-cavouriana,

ossia "cosa non funzionò", l'autore propone un contributo che tenta di coniugare le più accreditate ricostruzioni del quadro politico – istituzionale (Rotelli, Martucci, Melis) con un'analisi dal taglio più sociologico, ispirato al concetto di "élite". Fedele all'insegnamento classico di Mosca, l'autore ci riporta le biografie degli uomini che avrebbero tentato di costituirsi come la "classe politica" del nuovo Stato. Alla spiegazione degli insuccessi, delle crisi e della mancata legittimazione delle istituzioni liberali si aggiungono, oltre agli argomenti consueti incentrati sul divario tra le istituzioni e gli strati più larghi del paese (Chabod) e quelli riguardanti la scarsa autonomia dell'alta amministrazioni nei confronti degli equilibri politici, anche le riflessioni riguardanti il retro-

terra sociale (le scuole, la vita culturale delle città italiane, i nessi con la sfera economico-impresoriale etc.), atte ad agevolare la composizione di un quadro comparato della élite italiana rispetto a quelle degli altri Stati europei dell'epoca.

R. C.

## B

Bernard BAILYN,  
*Storia dell'Atlantico,*

Torino, Bollati Boringhieri,  
2007, pp. 125  
ISBN 978-88-339-1753-5, Euro 13

Quando Vincente Rocafuerte, durante l'esilio a Filadelfia, tradusse i principali documenti pubblici americani definendo la Dichiarazione di Indipendenza come un "Decalogo Politico" e la Costituzione

degli Stati Uniti "come l'unica speranza per i popoli oppressi" intravide allo stesso tempo che quelle compilazioni erano frutto dell'incontro di tre continenti (Africa, Europa e Nuovo Mondo) ognuno con il suo carico di eredità e di esperienze che si fondevano dando vita a diverse culture ed a nuove suggestioni. Il libro di Bernard Bailyn, professore emerito di storia americana alla Harvard University, riflette proprio l'incontro e lo scontro tra tre grandi continenti bagnati dall'Oceano Atlantico e si muove attraverso un'apparente "disordine temporale" che va dall'ingresso degli Stati Uniti nella prima e seconda guerra mondiale alla creazione del "Patto Atlantico" del 1949, evento che dà il segno di come questo mare doveva unire e non dividere i paesi che bagnava.

Bailyn si sofferma sullo sviluppo dell'idea di "storia atlantica" ricordando come questa non nascesse ad imitazione del concetto di storia mediterranea espressa da Braudel in *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II* malgrado Pierre Chaunu assieme agli "atlantisti" francesi avessero invocato il nome dello stesso Fernand Braudel come precursore di questo filone storiografico. Nelle pagine del libro scorrono personaggi quali Kennedy, Wilson, Las Casas, Carlo V, Truman, Jefferson,

Cortès, Cromwell nonché paesi e istituzioni quali l'Olanda, la Spagna, l'Inghilterra, la Francia, le compagnie delle Indie. È un libro davvero intenso e carico di spunti di riflessione storica in quanto figlio della migliore tradizione storiografia americana e, più in generale, anglosassone.

G.P.

Antonio BRANCATI,

Giorgio BENELLI

*Signor Conte... Caro Mamiani*

*Volle il mio buon genio  
che io sedessi a lato  
del Conte di Cavour*

Ancona, il lavoro editoriale,  
2006, pp. 518  
ISBN 88-7663-369-3, s.i.p.

Terenzio Mamiani Della Rovere, cattolico-liberale, protagonista dei moti del 1831, ministro di papa Pio IX nel 1848, esule a Torino, amico e collaboratore di Cavour, poi deputato e suo ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo Gabinetto del Regno sardo (21 gennaio 1860) ci viene restituito dall'acribia ricostruttiva di Brancati e Benelli attraverso una minuziosa rilettura archivistica.

Attingendo al ricco fondo presente nella Biblioteca Oliveriana, al dimenticato patrio pesarese gli autori avevano già dedicato un precedente volume (*Divina Italia. Terenzio Mamiani Della Rovere cattolico liberale e il risorgimento federalista*, 2004) grazie al generoso

contributo della Cassa di Risparmio di Pesaro.

Dal nuovo studio emerge nei suoi tratti essenziali la figura di un importante protagonista del Risorgimento, snodo essenziale nei rapporti Cavour-La Farina negli anni immediatamente precedenti la Guerra di Lombardia del 1859. Tra le pagine più interessanti del volume quelle dedicate alla Società Nazionale, la cui origine viene anticipata di un paio d'anni (1855), ben prima della nota iniziativa assunta da Daniele Manin nell'esilio parigino.

Singolare, in un'opera di tanta erudizione, l'assenza della migliore bibliografia risorgimentista dell'ultimo decennio, unita alla deprecabile mancanza di un indice degli autori consultati.

R. M.

Peter BURKE

*La storia culturale*

Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 188  
ISBN 88-15-11292-8, Euro 11,50

Natalie Zemon Davis, all'uscita di questo brevissimo saggio avvenuta a Cambridge nel settembre 2004 per i tipi della Polity, ha affermato: «Peter Burke l'ha fatto di nuovo!». Il riferimento è ovviamente all'importante e significativa produzione di questo autore considerato uno dei massimi esponenti anglosassoni della storia culturale moderna.

## Ventuno proposte di lettura

Tra il *pamphlet* ed il manifesto, questo saggio sembra sfiorare solo la superficie delle questioni concernenti i più recenti contributi ed influenze con cui la storia culturale si è confrontata. Oltre ad offrire una ricostruzione del rapporto instaurato dalla storia culturale con l'antropologia e la storia sociale di tradizione francese, ormai variamente approfondito in molte altre recenti pubblicazioni di provenienza varia, l'originalità di questa operazione è da cogliere nella proposta di «un nuovo paradigma». Tentando di spingersi oltre quella stessa «New cultural History», che insieme a Lyhn Hunt aveva contribuito a diffondere con la monumentale pubblicazione del 1989, Burke rilancia, infatti, gettando sul piatto le proposte teoriche di Michail Bachtin, Norbert Elias, Michel Foucault e Pierre Bordieu. L'intenzione è, ovviamente, sollecitare i lettori «a mettere alla prova queste teorie e, così facendo, a ricercare nuovi temi d'indagine storica o un nuovo inquadramento concettuale per affrontare quelli vecchi» (p. 71).

S.G.

Haim BURSTIN,  
*L'invention du sans-culotte,  
Regard sur le Paris  
révolutionnaire,*

Paris, Odile Jacob, 2005, pp. 234.  
ISBN 2-7381-1685-X, Euro 24,90

Haim Burstin, già autore di un monumentale studio sul *fau-bourg Saint-Marcel*, torna qui a riflettere sulla Parigi rivoluzionaria. In questo libro, però, di taglio esclusivamente interpretativo, la sua attenzione si concentra sulla genesi della figura sociale più enigmatica della Rivoluzione: il sanculotto. Burstin parte da una critica all'interpretazione sociale classica, accusata di aver trasformato i sanculotti in una classe sociale, per giungere a una proposta interpretativa che vede il sanculotto come il risultato di un'invenzione del discorso politico. Questo lavoro s'inscrive a pieno titolo nell'attuale clima storiografico, attento com'è alla dimensione discorsiva, al ruolo performativo dei linguaggi politici e al tema delle identità. Seguendo questa prospettiva analitica, Burstin può concludere sostenendo che «*on peut considerer le sans-culotte comme un moule inventé par les élites révolutionnaires pour contenir le mouvement populaire parisien*».

D.D.B.

# C

Cristina Cassina  
*Parole vecchie, parole nuove  
Ottocento francese  
e modernità politica*

Roma, Carocci, 2007, pp. 158  
ISBN 978-88-430-4344-6, Euro 16,50

Dopo aver offerto ai lettori italiani una scrupolosa ricostruzione del complessivo contesto genetico del regime di Luigi Napoleone (*Il bonapartismo o la falsa eccezione. Napoleone III, i francesi e la tradizione illiberale*, Roma, Carocci, 2001), Cristina Cassina torna con questo volume alla esplorazione del più generale orizzonte intellettuale della Francia dell'Ottocento, al quale già in passato aveva dedicato interessanti contributi esplorativi. Il punto di vista prescelto per un percorso ricostruttivo che copre un arco temporale che dalla genesi del pensiero contro-rivoluzionario giunge sino ai fermenti di fine secolo è, dichiaratamente, quello di una *storia di parole*, già ampiamente sperimentato nei precedenti lavori dell'autrice. Come troviamo enunciato nella premessa al volume, a legare tra loro i diversi saggi che lo compongono è, infatti, «un interesse di natura storica per la vicenda delle parole della politica»: quelle di più fresco conio come "individualismo", "plebeanismo", "cesarismo", così come quelle

«meno giovani, ma che nel secolo XIX si sono andate caricando di contenuti e significati nuovi», come sovranità, gerarchia e plebiscito. Al centro dell'analisi si pone, così, l'«inarrestabile fluttuazione semantica» che per tutto l'Ottocento caratterizza indelebilmente la politica francese, un processo di trasformazione intellettuale che qui troviamo indagato attraverso i contributi di alcuni dei suoi principali protagonisti da Bonald a Saint-Simon, da De Maistre a Tocqueville. Completano il quadro le lucide osservazioni finali che Regina Pozzi – in una sorta di ideale controcanto – dedica al problema della decadenza nel pensiero francese dell'Ottocento, un tema-chiave per la comprensione di questo fondamentale laboratorio intellettuale della tarda modernità.

L.S.

Salvatore CINGARI (a cura di),  
*Europa Cittadinanza Confini.*  
*Dialogando con*  
*Etienne Balibar,*

Lecce, Pensa Multimedia,  
2006 pp. 355  
ISBN 88-8232-444-3, Euro 20,00

Nell'ampio e tumultuoso dibattito che nel corso degli ultimi anni ha accompagnato il problematico processo di costituzionalizzazione europea, una particolare rilevanza deve essere senza dubbio riconosciuta alla riflessione di

Etienne Balibar. Contro la diffusa tendenza a fare dell'europeità una sorta di predeterminata essenza identitaria, fondata sulla adesione ad un orizzonte di valori centrato sulle grandi esperienze fondative dell'Antichità – Atene, Roma, Gerusalemme – Balibar è venuto infatti instancabilmente sottolineando la necessità di affrontare la sfida europea sull'orizzonte aperto della progettualità politico-istituzionale, rinunciando a quell'esclusivismo dell'appartenenza che oggi sembra contagiare anche insospettabili esponenti della cultura politica tardo-moderna. L'approccio che ne risulta ha trovato, forse, la sua più efficace sintesi nell'immagine del *mediatore evanescente*, con la quale Balibar ha voluto esprimere la necessità che l'Europa prenda decisamente le distanze «dalle immagini e dai miti della sua "identità" chiusa da frontiere immaginarie», penetrando «sempre più profondamente nella logica dei conflitti che lacerano il mondo "comune" attuale, di cui in parte è storicamente responsabile». Nato da un seminario tenuto nel maggio del 2004 presso il Dipartimento di filosofia dell'Università di Bari, il volume curato da Salvatore Cingari propone un interessante itinerario di riflessione che, a partire dalle provocatorie tesi avanzate da Balibar nell'intervento *La costituzione dell'Euro-*

*pa. Crisi e potenzialità* – qui pubblicato nella originale versione francese – affronta da diversi punti di vista le grandi aporie che a tutt'oggi caratterizzano il difficoltoso processo di unificazione europea. A dialogare a distanza sul tema della cittadinanza europea sono storici del pensiero politico come Franca Papa, Marcello Montanari e Corrado Malandrino, filosofi come Luca Baccelli e Augusto Ponzio, sociologi come Giovanna Procacci, giuristi come Giuseppe Bronzini. E ciò che ne risulta è un ricco e stimolante pluriverso intellettuale in cui il discorso sull'Europa e i suoi confini trova il modo di esprimersi in tutta la sua problematica crucialità, al di là di ogni rassicurante auto rappresentazione identitaria.

L.S.

D

Nino DEL BIANCO  
*Enrico Cernuschi*  
*Uno straordinario protagonista*  
*del nostro Risorgimento*

Milano, Franco Angeli, 2006, pp. 246  
ISBN 88-464-7847-9, Euro 22,00

Questo profilo dedicato a uno dei maggiori protagonisti delle Cinque giornate di Milano del marzo 1848, colma egregiamente un singolare vuoto storiografico che ha reso straniero ai più l'eminente patriota, collaboratore di Carlo Catta-

## Ventuno proposte di lettura

neo nello scrivere una delle pagine più significative del Risorgimento italiano.

Il volume si apre con il Quarantotto milanese e la sconfitta repubblicana seguita all'iniziale successo militare contro gli austriaci, segue Cernuschi difensore della Repubblica Romana, tratteggia il profilo dell'esule nella sua seconda vita parigina, che lo avrebbe visto finanziere di spicco, economista di livello internazionale, *touriste*, filantropo e collezionista di prima grandezza.

R. M.

# G

Loredana GARLATI,

*Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del Tribunale di Brescia (1831-1851),*

ISBN 88-14-14093-6, Euro 46.00

Introdotta da un non breve *excursus* di storia locale, il volume muove dalla giurisprudenza della Corte provinciale bresciana come punto di osservazione (privilegiato) sulla realtà d'oltre Mincio diventata per la prima volta 'austriaca' con la Restaurazione. L'intenzione dell'autrice, però, è quella di cogliere nel triplice intreccio di dottrina, legislazione e giurisprudenza il *modus operandi* con cui la cultura giuridica del luogo si è rapportata al Codice

penale del 1803 «nell'età forse più matura» della sua applicazione (p. 36).

L'esame del fondo *Processi criminali* conservato all'Archivio di Stato scopre, in effetti, lo spazio di una frattura rispetto all'intenzione del legislatore 'straniero'. La frequenza della sentenza *non liquet*, scaturigine di un sistema processuale che aveva imboccato la strada non scontata del principio del libero convincimento del giudice combinato con il sistema delle prove legali, creava infatti una «generale sensazione di impunità» (p. 146). Una percezione che occorreva eludere sia per le esigenze di controllo della corona austriaca, sia per il mantenimento dell'ordine pubblico 'locale'.

Così, i magistrati bresciani intervennero da oculati ed esperti protagonisti. Essi modellarono una «giustizia dal volto umano» sulla loro peculiare realtà muovendosi tra «gli ambigui tratti distintivi dell'omicidio e dell'uccisione» (capp. III-V) e gli interstizi rimasti aperti nella strutturale rigidità del processo inquisitorio dell'assolutismo asburgico (la valutazione degli indizi riconduceva inevitabilmente all'*arbitrium*). A volte convinti di condannare, ma impediti dall'insufficienza delle prove legali (cap. II), sempre consapevoli detrattori della durezza delle pene del Codice del 1803, in particola-

re della pena capitale, essi praticarono una «derubricazione a cascata» (p. 444) producendosi in un vero e proprio «ribaltamento». Almeno in prospettiva storiografica, sottolinea l'autrice, il loro agire sembra scardinare «la visione quasi manichea (e semplicistica) dell'evoluzione delle forme processuali, che preferisce distinguere nettamente tra 'progresso' (il libero convincimento legato a forme accusatorie) e 'tenebre' (la prova legale, figlia del processo inquisitorio) piuttosto che ragionare su toni chiaroscuri» (p. 172 ss.).

N.C.

# K

Ryszard KAPUŃCZYŃSKI

*Sha-in-sha*

(Trad. it di Vera Verdiani),

Milano, Universale Economica Feltrinelli, 2007, pp. 188  
ISBN 978-88-07-81778-6, Euro 7.00

Ryszard KapuŃczyński, attraverso i suoi appunti, interviste, foto, registrazioni accumulati nel corso del suo soggiorno iraniano, ricostruisce, con grande efficacia, la transizione politico-istituzionale culminata con la rivoluzione islamica di Komehini. Da un lato la monarchia feudale di Reza Pahlavi, la sua missione modernizzatrice riassunta nel progetto della Grande civiltà, che in realtà si traduce nel

governo personale dello Scià con l'appoggio americano, nello sfruttamento delle risorse petrolifere da parte dei capitali stranieri e nell'impovertimento sempre maggiore della società iraniana terrorizzata dalla potente e crudelissima polizia politica, la Savak. Dall'altro, il popolo iraniano, costituito da una società castale in bilico tra l'ossequio nei confronti del regime e il rifugio nello sciismo, che da sempre per i musulmani è la fede degli oppositori e dei contestatori. KapuĖcifski descrive i passaggi che portano al mutamento di consapevolezza nel popolo iraniano fino alla liberazione dallo Scià, sotto la guida dell'uomo che nessuno è mai riuscito a fotografare da giovane, Komehini. Nello stesso tempo, ci mostra in modo lucido il passaggio dall'oppressione sotto lo Scià al controllo degli ayatollah. Recentemente ripubblicato, questo testo è ancora molto attuale e costituisce un acuto lavoro d'inchiesta su un paese complesso e di importanza strategica negli equilibri geopolitici internazionali.

S.O.

# R

Dietmar ROTHERMUND,  
*Storia dell'India,*

Bologna, il Mulino, 2007, pp. 137  
ISBN 978-88-15-11613-0, Euro 10,50.

Gli otto agili capitoli del libro rappresentano una sorta di compendio della storia dell'India, uno strumento indispensabile per capire da dove arriva lo sviluppo e l'affacciarsi prepotentemente di una nazione considerata capofila delle cosiddette "tigri dell'Asia". Si scopre, ad esempio, che in quello che oggi è identificato con il paese dei templi, questi nell'antica India (almeno fino al V secolo d.C.) non esistevano e per compiere i loro complicatissimi riti sacrificali i brahmani erigevano altari temporanei a cielo aperto. Nel libro viene analizzato il passaggio dal buddhismo all'induismo, il dominio dei "cavalieri a cavallo", la nascita dell'Impero del Gran Moghul che conobbe una rapida ascesa grazie all'impiego dell'artiglieria da campo che ebbe un ruolo decisivo nell'esito delle battaglie.

Il quarto capitolo si apre con la fase coloniale segnata dalla creazione di uno stato sul suolo indiano per opera di una compagnia mercantile inglese; è evidenziato il ruolo della compagnia delle indie orientali nel decidere il destino di questa grande regione del-

l'Asia fino a giungere al periodo vittoriano, contrassegnato da un interesse particolare della sovrana per l'India (essa stessa imparò la lingua hindi da un precettore e invitò a tenere lezioni private a palazzo l'indologo tedesco Friedrich Max Müller, che insegnava ad Oxford) nonché da una lunga *pax britannica* che perdurò fino al 1914. A partire dal quinto capitolo appare la figura di Gandhi con tutte le vicissitudini legate al cammino di indipendenza dell'India dagli inglesi passando dal contrasto tra musulmani e indù che portò alla formazione del Pakistan, uno Stato che, nascendo sotto il controllo dei militari, costrinse l'India a ridefinire la sua politica estera.

Il libro si chiude con il passaggio da paese non allineato a potenza nucleare che dapprima approfittò della guerra fredda: "l'India deploreava il conflitto tra superpotenze, ma d'altro canto la guerra fredda offriva alla politica estera indiana uno schema di orientamento semplice; quando improvvisamente finì, l'India rimase piuttosto sconcertata".

G.P.

S

Louis SALA-MOLINS,  
*Le Code Noir ou  
le calvaire de Canaan,*

Paris, Puf, 2006<sup>a</sup>, pp. 300  
ISBN 9 782130 558026, Euro12

Il libro narra da un punto di vista filosofico le vicende del Codice Nero francese e le vicissitudini della schiavitù dal 1685 fino al 1848. Una schiavitù che Sala-Molins analizza da varie prospettive: quella dei filosofi illuministi in fondo non tanto caldi nell'affrontare l'argomento; quello dei borghesi comunque soddisfatti del commercio dello zucchero e di altri prodotti ottenuti dal lavoro schiavista; quello della Chiesa che obbliga gli schiavi alla conversione, curandosi molto della loro anima ma troppo poco del loro corpo (e della loro condizione terrena).

Per giustificare l'esistenza dei neri e degli indios americani i teologi affermavano che questi erano frutto di alcune tribù del popolo di Israele che si persero nel deserto e delle quali non si seppe più nulla. Il libro fa parlare anche gli schiavi che alla fin fine sembra non siano tanto scontenti di un regolamento legislativo come il Codice che quanto meno esplicita e regolamenta sottomissione e lavoro coatto, delitti, pene, castighi e punizioni.

Ma leggendo a fondo il lavoro del filosofo francese, la sua

ironia a tratti pungente accompagnata dall'analisi spietata degli "uomini peggio delle bestie" si coglie una sorta di filo rosso che lega le tre parti del libro: la schiavitù è praticata e tollerata anche dopo la grande Rivoluzione, dopo il principio di *Egalité*, la dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e l'Illuminismo. Il capitolo dal titolo *Le Code Noir à l'ombre des Lumières* coglie appieno tutte le contraddizioni e le aporie di un'epoca svelando gli atteggiamenti e le riflessioni dei filosofi nei confronti di un'altra umanità (quella di colore nero) e di un altro concetto di *Fraternité*.

G.P.

Hagen SCHULZE  
*La Repubblica di Weimar  
La Germania dal 1918 al 1933*

Bologna, Società Editrice Il Mulino,  
2004, pp. 538  
ISBN 88-15-04121-4, Euro 29,00

È possibile un paragone tra la prima repubblica tedesca e quella attuale? «Sostanzialmente no» – questa l'opinione di Schulze. Eppure – «niente Bonn senza Weimar».

L'autore raccoglie e sintetizza in questo corposo volume ampia parte delle acquisizioni storiografiche sul primo esperimento democratico tedesco, inserendosi a pieno titolo nel più recente dibattito che ripensa le radici e l'identità della Germania come nazione moderna.

La prima parte del libro delinea la «scena», il contesto politico e diplomatico, sociale ed economico, oltretutto istituzionale, in cui gli attori storici si trovano ad operare nel tentativo di dare corpo alla ricostruzione in senso democratico di una Germania appena uscita, sconfitta, dal primo conflitto mondiale.

Nella seconda parte si analizza invece il "dramma" che dopo la disfatta del '18, la rivoluzione spartachista, i ricorrenti tentativi di colpo di stato e le ripetute crisi economiche porta alla presa del potere da parte dei nazionalsocialisti nella cura di '33.

La terza e conclusiva parte, quella più personale e critica, pone l'accento sulle responsabilità, anche di tipo personale, da parte dei protagonisti della scena politica e istituzionale, mirando a fare di Weimar un monito contro derive antidemocratiche considerate a torto ineluttabili.

M.A.

Amartya SEN  
*Identità e violenza,*

Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 219  
ISBN 88-420-8052-7, Euro 15,00

Con questa nuova pubblicazione destinata al grande pubblico, Amartya Sen continua la sua battaglia contro la lettura della politica e delle relazioni internazionali nei termini dello «scontro tra civiltà», che ha contraddistinto molti

dei suoi scritti e dei suoi interventi degli ultimi anni.

La classificazione degli abitanti del pianeta sulla base di un sistema di ripartizione dell'identità «unico e sovrastante», che l'autore condanna come una delle principali cause dei conflitti che coinvolgono tanta parte dell'umanità, è il concetto cardine dell'intero libro. Il «riduzionismo solitarista dell'identità umana», con cui per semplicità di rappresentazione si tenta di ricondurre gli esseri umani ad un'unica grande categoria, produce l'indicibile violenza di rifiutare le diversità «diversamente differenti» di ogni individuo. Ciò costituirebbe – secondo Sen – «un buon metodo per interpretare in modo sbagliato praticamente qualsiasi abitante del pianeta», ignorando «l'inaggrabile natura plurale» della sua identità.

Anche alcuni raffinati approcci teorici comunitaristi e le stesse proposte pacifiste, spesso declinate nei toni della riconciliazione e del dialogo tra gruppi religiosi, etnici o politici, riproducono in realtà la medesima terribile violenza. Sen vi riscontra il mancato riconoscimento della capacità razionale dei singoli individui di scegliere e decidere – volta per volta – sulle proprie priorità, inducendoli a dimenticare «di possedere molte e diverse affiliazioni e appartenenze e di poter agire con

ognuna di esse in molti e diversi modi». Non «monoculturalismo plurale», dunque, ma un multiculturalismo in cui ad ogni individuo sia garantita la libertà culturale attraverso una «vita analizzata» dalla ragione.

S.G.

John SHOVLIN,  
*The political Economy of Virtue,  
Luxury, Patriotism  
and the Origins  
of French Revolution,*

Ithaca and London, Cornell University  
Press, 2006, pp. 265,  
ISBN 0801474183, \$25,00

Con il suo contributo, l'autore mostra di voler partecipare ad una recente tendenza che torna ad approfondire il dibattito sul lusso sviluppatosi nel *milieu* culturale nobiliare della Francia del XVIII secolo. La nobiltà costituisce sia l'oggetto che l'artefice principale del dibattito intellettuale al centro della ricerca di Shovlin. Sebbene numerosi lavori sull'argomento siano apparsi di recente, l'approccio del libro vuole connotarsi per un'attenzione rivolta alla lunga durata. Shovlin mostra, infatti, come fenomeni intellettuali tipicamente legati alla tradizione culturale del Settecento – onore nobiliare, «agromania» o commercio patriottico-assumano dal 1740 al XIX secolo, un andamento prevalentemente carsico influenzando la formazione della cultura eco-

nomica e politica francese. L'opera nonostante le lusinghiere recensioni ricevute dal panorama accademico anglosassone non appare rivoluzionaria ma sicuramente utile per approfondire un oggetto di studio che presenta ancora delle prospettive inedite.

S.G.

T

Davide TARIZZO  
*Giochi di potere.  
Sulla paranoia politica*

Bari, Editori Laterza, 2007, pp. 185  
ISBN 978-88-420-8381-8, Euro 18,00

“*Was ist der Mensch?*” *Che cos'è l'umano?* Prendendo le mosse da uno dei dilemmi fondamentali al quale la riflessione filosofica, storica e politica, nel corso dei secoli ha fornito risposte differenti, l'autore cerca di giungere ad una definizione del “politico” che possa, nella società attuale, rispondere in maniera effettiva ad un principio di umanità.

Se nell'era dei teorici della post-politica il discorso politico sembra aver perso definitivamente la sua specificità e dileguarsi in un generico discorso sociale, l'autore propone invece di recuperare la dimensione propria del “politico” tenendola distinta (ma non disgiunta) da quella del sociale.

L'idea di fondo è che sia proprio la politica il luogo

## Ventuno proposte di lettura

dove si affronta la questione della definizione e della conquista dell'umano, e che per costruire una teoria politica sia indispensabile iniziare da una teoria sull'umano. Come ci dimostra infatti il pensiero politico e filosofico classico, l'indagine sulla natura dell'uomo e delle sue passioni rappresentava il preliminare ad ogni corretta riflessione politico-filosofica. Lo spartiacque, per l'autore, è rappresentato dall'avvento dell'individualismo (Kant) e dalla nascita della sociologia scientifica, che spezza il legame tra politica e antropologia assimilando i fatti mentali a meri fatti sociali.

Ma il principio di autonomia, sul quale si fonda l'individualismo del pensiero liberale, non è in grado di dare una definizione dell'umano in generale, astratto dal singolo individuo, poiché si tratta di un principio puramente formale, non sostanziale. Se bisogna ripartire, occorrerebbe farlo cercando una nuova definizione della libertà umana, una definizione che non sia schiacciata sul principio di autonomia individuale.

C.S.

Giacomo TODESCHINI,  
*Visibilmente crudeli.*  
*Malviventi, persone sospette*  
*e gente qualunque*  
*dal Medioevo all'età moderna,*

Bologna, il Mulino, 2007, pp. 310  
ISBN 978-88-15-11930-8, Euro 18,00

La funzione sociale e religiosa della povertà nel medioevo rivestiva un'estrema importanza: attraverso l'elemosina ai miseri e agli affamati, che soprattutto la domenica si accalcavano vicino alle chiese, nobili e ricchi commercianti compivano un'opera buona accumulando indulgenze nel regno dei cieli. Fin qui una visione in parte mitizzata del mondo medievale che il libro di Todeschini mette invece a nudo evidenziando il disprezzo misto ad indifferenza per coloro che erano privi di beni terreni.

Nel XII secolo i canonisti e romanisti medievali guardavano come nel "Diritto romano" si potesse ritrovare una norma che escludesse i poveri, insieme con altri socialmente "minori" dalla possibilità di testimoniare in tribunale o davanti ad un giudice. Ma questo è solo uno dei tantissimi spunti di riflessione contenuti negli undici capitoli del libro: si va dalla "crudeltà degli infedeli" agli "infami evidenti", - che diventavano tali per una serie di maldicenze -, dai "segnati a dito" come le concubine al disprezzo per la spudoratezza dell'usuraio; dagli "svergognati utili e inutili" (in

pratica chi svolgeva mestieri quali il boia, il carceriere, il torturatore giudiziario, la prostituta, lo spazzino, il cuoco, il panettiere, il tintore) agli ebrei, quasi ebrei (i falsi cristiani, gli ipocriti incapaci di comprendere la nozione di fede) agli avari, definiti "assassini dei poveri".

Il libro ci offre, insomma, come un quadro di Bosch o di Bruegel un'umanità periferica, derelitta, marginale e peccatrice, una sorta di quadro del sentimento di inferiorità morale, civica e sociale che ha pervaso l'Europa medievale e moderna.

G.P.

Enzo TRAVERSO  
*Il passato istruzioni per l'uso.*  
*Storia, memoria politica,*

Verona, Ombre corte, 2006, pp. 143  
ISBN 88-87009-89-9, Euro 12,50

Docente di Scienze politiche presso l'università della Picardia, nel 2005 l'autore pubblica in Francia questo breve saggio interrogandosi sull'industria culturale legata alla memoria ed alla storia e sul loro ruolo immediatamente politico. Per ricostruire i legami che uniscono la ricerca storica, l'elaborazione della memoria ed il suo uso pubblico, Enzo Traverso tenta di fare il punto su alcuni nodi di questo difficile rapporto.

L'indagine sviluppata con agilità, lungo il susseguirsi di sei capitoli, assume come ter-

mine *a quo* lo storicismo hegeliano che relegando la memoria nella dimensione del vissuto e del relativo ha invece contribuito a definire la storia in quella della retrospettiva e dell'assolutezza.

Dalla storia espressione della ragione all'insegnamento di Benjamin sulla rammemorazione come processo costruttivo, Traverso mostra come storia e memoria non possano essere semplicemente contrapposte, ma come sia necessario analizzarle nella loro complessa relazione di reciproca influenza: lo storico, servendosi della memoria, deve avere la consapevolezza che il suo lavoro contribuirà a sua volta a formarla ed orientarla.

Ricco di riferimenti ai più accesi dibattiti storiografici sulla nostra contemporaneità, il libro affronta le questioni dell'empatia dello storico, della rimozione, dell'eccesso di memoria e della sua spettacolarizzazione senza rinunciare a confrontarsi con quello ancor più delicato del negazionismo.

S.G.

# V

Joaquín VARELA  
SUANZES-CARPEGNA  
*Política y Constitución  
en España (1808-1978)*  
Prólogo de Francisco  
Rubio Llorente.

Madrid, Centro de Estudios Políticos y  
Constitucionales, 2007  
ISBN 978-84-259-1355-6, Euro 32,00

El presente volumen recoge veinte trabajos del profesor e investigador de la Universidad de Oviedo, Joaquín Varela, cuya obra, en palabras de su prestigioso prologuista, "marca un hito en el estudio histórico de nuestras Constituciones". Es, por tanto, motivo de satisfacción que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales haya reunido en un único volumen algunos de los trabajos más significativos que este autor ha publicado a lo largo de los últimos 25 años.

Dividido en cuatro grandes bloques, a lo largo de los diferentes trabajos se aborda el análisis de los siglos XIX y XX desde el punto de vista de la Historia del Constitucionalismo y la Historia Constitucional española. No en vano su título, *Política y Constitución*, nos anuncia la imprescindible conexión entre las corrientes doctrinales y los textos constitucionales, la realidad política y las normas que intentan plasmarla o modificarla.

El volumen se abre con

seis trabajos transversales, pues recorren diacrónicamente ambos siglos: modelo constitucional del s. XIX y ruptura; papel de la Monarquía en la Teoría Constitucional española; control del Gobierno dentro del desarrollo del parlamentarismo español; las doctrinas liberales; la evolución en las concepciones iusfundamentales: liberal, democrática y social y, por último, un estudio histórico-metodológico relativo al Derecho Constitucional como objeto científico. El segundo bloque transcurre de 1808 a 1833, en el que se atienden los aspectos más relevantes de nuestro neonato constitucionalismo: Monarquía, Nación, forma de gobierno. En el tercero, dedicado al segundo tercio del siglo XIX, destaca el estudio sobre la doctrina de la Constitución histórica de Jovellanos, pues el propio Varela la señala como "[quizá] la más brillante aportación española a la teoría constitucional europea del siglo XIX". Por último, el cuarto bloque abarca el estudio de más de un siglo de historia. A través de los trabajos que lo componen se analiza la evolución de conceptos básicos de la teoría constitucional: Constitución, Estado, Derechos Fundamentales, filtrados por el empuje de las doctrinas democráticas que habrían de transformar el Estado español, hasta desembocar en la Constitución de la II República,

## Ventuno proposte di lettura

“una Constitución de vanguardia”. El libro lo cierra la vigente Constitución de 1978, como aquella en cuya elaboración se pretendió un grado de consenso nunca antes alcanzado en la Historia Constitucional española.

M. V.

Joaquín VARELA  
SUANZES-CARPEGNA

*Governo e partiti nel pensiero  
britannico (1690-1832)*

Per la storia del pensiero giuridico moderno, n. 73

Milano, Giuffrè, 2007, pp.156.  
ISBN 88-14-13468-5, Euro 16.00

Appare ora tradotto anche in italiano un interessante saggio di Joaquín Varela Suanzes-Carpegna centrato sul dibattito relativo al sistema di governo e all'emergere dell'importanza dei partiti politici nella società inglese, che ebbe luogo in Gran Bretagna negli anni che andarono dalla pubblicazione del *Secondo Trattato sul Governo Civile* di John Locke ai *I Dogmi della Costituzione* di John J. Park. L'opera di Joaquín Varela aveva già visto la luce in Spagna nel 2002 (*Sistema de Gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 190) e aveva suscitato un immediato consenso da parte degli studiosi di storia del pensiero costituzionale.

L'autore inizia il suo percorso analizzando dettagliata-

mente il pensiero di Locke sul funzionamento dei vari poteri e sui rispettivi limiti e attribuzioni, per passare poi a discutere le differenti posizioni assunte da Robert Walpole e Bolingbroke a proposito della dottrina della monarchia “mista” e del ruolo del sovrano all'interno del sistema costituzionale. Lo studio di Joaquín Varela prosegue approfondendo la posizione di David Hume nella difesa di un governo di leggi piuttosto che di uomini, baluardo dello stato di diritto, per poi prendere in esame la teoria esposta da Edmund Burke nel suo saggio *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* che presenta una dissonanza con quanto sostenuto da Blackstone nei suoi *Commentaries*. Naturalmente non poteva mancare, nel vivace dibattito di quegli anni, un riferimento alla posizione di Thomas Paine e alle critiche da lui rivolte al sistema inglese nelle sue opere, a partire dal *Common Sense* e da *The Rights of Man*, quest'ultimo saggio in aperta polemica con Burke. L'Autore, attraverso una felice alternanza di discussione e sintesi a proposito delle teorie costituzionali, del pensiero politico, del ruolo della società, delle vicende parlamentari occorse in Gran Bretagna negli anni presi in esame, delinea lo sviluppo e l'importanza che i partiti assunsero nella vita politica inglese oltre a disegnare il nuovo assetto costituzio-

nale che veniva prendendo forma a partire dalla diversa interpretazione data da autori di differente formazione (interessante la posizione di Paley) a quella “costituzione mista ed equilibrata” il cui modello veniva studiato, discusso, interpretato e, in genere, ammirato nell'Europa continentale. Il dibattito sulla divisione dei poteri, sull'equilibrio costituzionale e, quindi, sul ruolo e funzioni della Camera Alta, della Camera Bassa e del Re, in una parola, sul sistema di governo, proseguì in modo animato anche grazie all'intervento di altri noti e autorevoli partecipanti, quali furono Thomas Erskine, Lord Russell, James Mill, Jeremy Bentham e John Austin e di questo sviluppo il libro di Joaquín Varela offre una chiara testimonianza.

Il saggio si conclude con un capitolo dedicato all'analisi de *The Dogmas of the Constitution* di John James Park il quale, prendendo le distanze dai due partiti *tory* e *whig*, intendeva portare il suo contributo, attraverso lo studio del costituzionalismo britannico effettuato dalla prospettiva di “scienziato della politica” (p. 138) in quanto riteneva che il modo più adeguato fosse quello di “indagare come si erano andati configurando i poteri dello Stato e i suoi rispettivi controlli, e in che modo si erano andati separando i principi costituzionali dai fatti” (p. 139), indicando così anche un metodo di approccio

scientifico allo studio della storia del costituzionalismo.

Conseguenza ultima di questa accurata indagine attraverso la quale conduce la lettura del saggio di Joaquín Varela, è l'emergere del pluralismo teorico ( e sociale ) che costituì una delle premesse e basi dello Stato costituzionale.

S. S.

Michèle VIROL

(sous la dir. de)

*Les Oisivetés*

*de Monsieur de Vauban.*

*Ou ramas des plusieurs*

*mémoires de sa façon*

*sur differents sujets*

Seyssel, Edition Champ Vallon,

2007, pp. 1792

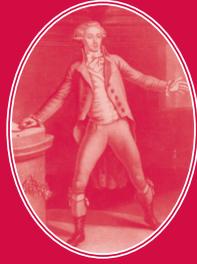
ISBN 978-2-87673-471-5, Euro 44.00

In occasione del tricentenario della morte del Maresciallo Vauban (1707-2007) la Francia celebra l'illustre ingegnere militare di Luigi XIV pubblicando per la prima volta in edizione integrale le sue memorie. Disperse in numerose biblioteche e fondi privati, sono oggi finalmente accessibili grazie al sapiente lavoro di recupero svolto da Michèle Virol. Corredando ognuno dei 29 scritti, con altrettanti saggi introduttivi dalle firme prestigiose, come quelle di Joel Cornette, Mireille Touzery e Thierry Sarmant, la studiosa mette a disposizione del lettore un compiuto repertorio di fonti ed un raffinato studio critico sul personaggio.

Destinata a diventare un punto di riferimento imprescindibile per lo storico settecentista quest'elegante pubblicazione ha molto da offrire, non solo a chi di Vauban apprezzi il genio militare, ma anche a chi sia interessato ai suoi scritti fiscali, demografici e geo-politici. Spesso redatte come veri e propri memoriali tecnici destinati ad una «circolazione amministrativa» queste riflessioni rivelano, infatti, un approccio matematico-scientifico in cui è possibile riscontrare lo scarso epistemologico che *l'art de bien gouverner* si appresta a compiere in quegli anni.

S.G.





**eum** edizioni università di macerata



ISBN 978-88-6056-033-9



Euro 22,00