

## INTRODUZIONE

di *Fulco Lanchester*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Natura dei regolamenti parlamentari. — 3. Regolamenti parlamentari e forma di governo. — 4. Continuità e discontinuità del Diritto parlamentare. — 5. Il problema della periodizzazione della storia costituzionale italiana e i regolamenti parlamentari. — 6. Il futuro dei regolamenti parlamentari.

### 1. *Premessa*

Il ciclo di seminari pubblicato in questo volume esamina i quaranta anni che ci separano dall'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971 con un'analisi dedicata a ciascuno dei quattro decenni trascorsi, cui si aggiunge una riflessione complessiva sotto l'angolo di prospettiva dell'apparato funzionale delle Camere.

L'iniziativa aveva alla sua base tre ipotesi fondamentali:

in primo luogo, che storia costituzionale italiana e storia della costituzione repubblicana potessero essere analizzate in modo efficace anche attraverso la dinamica dei regolamenti parlamentari;

in seconda istanza, che gli stessi regolamenti costituissero uno dei principali indicatori della dinamica della forma di governo nell'ambito degli ordinamenti liberali oligarchici e liberal-democratici di massa;

infine, che l'asserita la continuità dei regolamenti delle Camere dovesse essere valutata nel tempo, tenendo conto che le tecniche istituzionali modificano il proprio valore quando cambia la forma di Stato e la forma di regime.

I seminari si sono tenuti dall'aprile all'ottobre 2011 (Sala

delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche e Sala degli Organi collegiali dell'Università "La Sapienza") e sono stati promossi ed organizzati dal *Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti di Assemblea*. Nel corso degli stessi si è proceduto ad esaminare ciascuno dei decenni coinvolti attraverso il contributo di un esponente politico e di uno *specialista*, per poi concludere il ciclo con una sessione dedicata alla prospettiva della struttura tecnica, effettuata con l'ausilio di alti funzionari parlamentari.

In questa introduzione, che ho tenuto nella prima sessione ma che per ragioni editoriali ho preferito distaccare dal corpo del primo incontro, mi limiterò a segnalare tre punti, che considero centrali. I primi due sono di natura teorica; il terzo legato all'indispensabile prospettiva storica.

## 2. *Natura dei regolamenti parlamentari*

Inizio dal primo elemento relativo alla natura dei regolamenti parlamentari. Qualunque sia la loro copertura nella Costituzione formale nell'ambito dei singoli ordinamenti, essi si connettono al *regime* (ovvero alle norme, ai valori, alle regole del gioco e alle strutture di autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti) e, quindi, alla cosiddetta *Costituzione in senso materiale* <sup>(1)</sup>.

In questa sede è bene, a scanso di equivoci, fare un rapido accenno al significato realista e a quello formalista della categoria *Costituzione in senso materiale*, al fine di evidenziare la posizione strategica dei regolamenti in questione (in particolare per quello di tipo formalista).

Per la visione realista del diritto costituzionale, com'è noto, sono i soggetti politicamente rilevanti che determinano l'interpretazione delle norme e quindi la loro natura e i loro programmi

<sup>(1)</sup> V. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973; F. LANCHESTER, voce *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, pp. 796 ss. e *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 36 ss.

costituiscono un parametro fondamentale (2); per quella formalista ad essere al centro dell'attenzione sono, invece, "le norme sulla produzione delle norme". In particolare ricordo che Hans Kelsen ha sostenuto che: "*la Costituzione in senso materiale consiste di quelle norme che regolano la creazione delle norme giuridiche generali, in particolare la creazione delle leggi*" (3). Di qui deriva l'importanza centrale dei regolamenti parlamentari, che costituiscono appunto i principali strumenti procedurali per la produzione delle norme di carattere legislativo.

Da una simile contrapposizione metodologica si evidenzia come la *legislazione elettorale* (ed in particolare quella relativa al *sistema elettorale in senso stretto*, che seleziona i soggetti politicamente rilevanti all'interno dei collegi rappresentativi) e i *regolamenti parlamentari* continuino a costituire i cardini della discussione attuale per le due differenti impostazioni, non escludendo che — come si vedrà al punto successivo — l'esame della vicenda regolamentare possa essere considerata essenziale anche per l'impostazione realista, poiché connessa con la dinamica della *inclusione* (4) del δῆμος sociale in quello politico.

### 3. *Regolamenti parlamentari e forma di governo*

In secondo luogo i regolamenti parlamentari costituiscono uno strumento ed un indice empirico della dinamica del tipo di forma di governo che si attua in un determinato contesto. Se, infatti, con l'espressione *forma di governo* si intendono i mutevoli rapporti che si stabiliscono tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico (5), i regolamenti parlamentari costituiscono il segno concreto dei rapporti esistenti

(2) V. A. MAJORANA, *Teoria sociologica della Costituzione politica*, Torino, Fratelli Bocca Edit., 1894; C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

(3) V. H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Harvard U.P., 1949, p. 124.

(4) V. R. DAHL, *Poliarchia: partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Angeli, 1993<sup>7</sup>.

(5) V. C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

all'interno delle Camere e tra gli organi attivi del rapporto (Legislativo e Governo), che contribuiscono alla sostanziazione dell'indirizzo politico (6). Per di più, nelle società democratiche di massa la domanda politica viene trasmessa, articolata e ridotta in maniera prevalente dalle formazioni partitiche, per cui all'interno della forma di governo si deve necessariamente tenere conto della conformazione del sistema partitico sia a livello elettorale che sul piano parlamentare, considerando la natura delle formazioni protagoniste (7) e delle regole per la trasformazione delle scelte individuali in seggi parlamentari (sistema elettorale in senso stretto) (8). In questa prospettiva il mutamento del modo di fare politica risulta strettamente connesso sia con l'estensione del suffragio, sia con il tipo di "sistema elettorale in senso stretto", sia — infine — con le tecniche utilizzabili nella contesa elettorale e con la regolazione delle stesse (legislazione elettorale di contorno). I differenti tipi di partito, all'interno delle diverse forme di Stato e di governo, influenzano, dunque, in maniera intensa il funzionamento delle strutture parlamentari in correlazione con le regole interne alle stesse.

#### 4. *Continuità e discontinuità del Diritto parlamentare*

Le precedenti osservazioni possono essere verificate sia a livello comparato che a livello nazionale per quanto riguarda il piano dei regolamenti parlamentari e la istituzionalizzazione progressiva delle strutture interne alle Assemblee, la cui regolazione costituisce parte integrante del diritto parlamentare (9). Per quanto riguarda l'ordinamento britannico, ad es., la modificazione delle regole elettorali dal 1832 (*Great Reform Bill* 1832)

(6) V. T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto* XXI, 1971.

(7) V. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951 e L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX.

(8) F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 149 ss.

(9) Per il concetto di istituzionalizzazione v. S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 12 e N. POLSBY, *How Congress Evolves: Social Bases of Institutional Change*, New York, Oxford U.P., 2004, pp. 145 ss.

produsse nel periodo successivo la necessità di adeguare quelle interne alla Camera dei comuni in maniera incrementale durante tutto il XIX secolo. In Francia la formazione, anche se debole, di partiti nazionali dopo l'estensione del suffragio maschile del 1848, influì invece, agli inizi del secolo XX, sull'organizzazione interna dell'Assemblea nazionale, così come in precedenza v'erano state innovazioni importanti nel Reichstag tedesco.

Per quanto riguarda il caso italiano (su cui illuminanti sono ancora le osservazioni di Ambrosini <sup>(10)</sup>, che, tra l'altro, aveva potuto esaminare anche il caso francese), è indispensabile confermare la stretta connessione tra regolamenti delle assemblee elettive nazionali e storia costituzionale generale. Nel 1971 (anno di entrata in vigore dei nuovi regolamenti parlamentari, di cui questo volume si occupa) Paolino Ungari confermò come gli stessi dimostrassero la loro connessione con la storia costituzionale d'Italia. Ungari ribadì, inoltre, che il diritto parlamentare, di cui i regolamenti — a suo avviso — erano parte costitutiva, rappresentasse “un capitolo non laterale in una storia costituzionale d'Italia” <sup>(11)</sup> non solo perché influenzato dalla Costituzione, ma perché capace di influenzare quest'ultima sia nel significato più ristretto che in quello più ampio <sup>(12)</sup>.

La constatazione della continuità formale dei regolamenti parlamentari delle due Camere nella storia costituzionale italiana non deve, però, far dimenticare le novità delle innovazioni apportate nel 1971 e il fatto che le stesse sono state soggette ad un profondo processo di decostruzione nei decenni successivi. In

<sup>(10)</sup> G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale, con un'appendice contenente il testo delle modifiche apportate il 26 luglio-6 agosto 1920 al Regolamento interno della Camera dei Deputati*, Firenze, “La voce”, 1921.

<sup>(11)</sup> V. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia: corso universitario 1970-1971*, Roma, Carucci, 1971, p. 14. Per un simile approccio v. ora T.R. BURNS-M. KAMALLI, *The Evolution of Parliaments: a Comparative-historical Perspective on Assemblies and Political Decision-making*, in *Handbook of Historical sociology*, G. DELANTY-E.F. ISIN (eds), London, Sage, 2003, pp. 261 ss.

<sup>(12)</sup> Su simili assunzioni si v. anche S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959 e *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1974.

questa prospettiva i regolamenti parlamentari del 1971 appaiono in prospettiva come caratterizzati da un doppia natura:

da un lato indicano il processo di istituzionalizzazione delle strutture parlamentari e quindi sono uno degli elementi del *processo di modernizzazione dell'ordinamento*;

dall'altro sono caratterizzati da una transitorietà derivante dai precari equilibri politici di crisi in cui furono generati.

Di qui un doppio interrogativo che condiziona tutte le interpretazioni dell'ultimo quarantennio: ovvero quanto la continuità della storia costituzionale italiana abbia influito sulla dinamica della storia della Costituzione repubblicana e se i regolamenti del 1971 non costituiscano altro che un episodio della "cosiddetta" anomalia italiana.

##### 5. *Il problema della periodizzazione della storia costituzionale italiana e i regolamenti parlamentari*

A questo punto si presenta come strategica sia la questione della periodizzazione della storia costituzionale italiana e della storia del suo Parlamento sia quella dell'impossibilità di una loro scissione. Com'è noto, la compatibilità delle periodizzazioni di storia contemporanea con quelle di storia costituzionale e di storia della Costituzione costituisce un problema non indifferente<sup>(13)</sup>. Le tecniche del diritto parlamentare risultano, lo si diceva già in precedenza, apparentemente caratterizzate da continuità, ma una cosa è riconoscere che un meccanismo tecnico è utilizzato in più periodi della storia dell'istituzione parlamentare, ed un altro è inquadrare quel meccanismo nei principi e nei valori che caratterizzano il regime e la forma di Stato in cui vengono impiegati, valutandone i reali effetti. La continuità del diritto parlamentare deve essere quindi stimata all'interno della differenziazione che distingue tra "ordinamenti non di massa" e "ordinamenti di massa" e tra le varie forme di regime che possono esservi individuate. Nel primo caso ci si può trovare di

<sup>(13)</sup> V. P. TOOHEY, *The Cultural Logic of Historical Periodization*, in *Handbook of Historical Sociology*, cit., pp. 209 ss.

fronte a forme di Stato liberali oligarchiche o a forme di Stato monarchico-costituzionali; nel secondo di fronte ad ordinamenti di massa (liberali e democratici oppure autoritari e/o totalitari).

Una simile differenziazione evidenzia come nella storia del Parlamento e del diritto parlamentare italiano possano essere rilevate differenti fasi che enumero in maniera ovviamente sintetica.

a. *Il modello statutario originario.* — La prima ed originaria fase è quella deducibile “teoricamente” dal modello monarchico — costituzionale dello Statuto albertino così come venne prodotto dal Consiglio di Conferenza sardo-piemontese <sup>(14)</sup>. In questo specifico ambito il Parlamento avrebbe dovuto collaborare attraverso una compartecipazione alla funzione legislativa (art. 3 Stat.) all’indirizzo politico intestato nel Sovrano ai sensi dell’art. 5 Stat., sulla base di un’inclusione del δῆμος sociale nel δῆμος politico molto selettiva (v. *Regio decreto elettorale 17 marzo 1848*, n. 680). La stessa autonomia regolamentare (riconosciuta dall’art. 61 dello Stat.) venne supplita nel momento costitutivo degli organi costituzionali dall’iniziativa del Governo Balbo, che fornì alla Camera dei deputati un regolamento, adottato nel corso della prima seduta della stessa, sulla scorta dell’esempio del 1839 francese e di quello belga del 1831 <sup>(15)</sup>. Faccio notare che la classe dirigente sardo-piemontese era consapevole delle sfide che si ponevano davanti ad essa. Negli scritti politici di Cavour, pubblicati su il *Risorgimento* tra il febbraio e il giugno del 1848, si parlava infatti in maniera espressa della essenzialità dei regolamenti parlamentari, della necessità che essi superassero il sistema degli uffici francese, del ruolo strategico del voto palese e anche

<sup>(14)</sup> V. G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, il Mulino, 2003; P. COLOMBO, *Con lealtà di re e con affetto di padre: Torino, 4 marzo 1848: la concessione dello Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003 e *idem*, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma, Laterza, 2011.

<sup>(15)</sup> P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, cit.

della importanza del voto censitario in collegio uninominale maggioritario di tipo britannico <sup>(16)</sup>.

b. *L'interpretazione liberale-oligarchica della monarchia rappresentativa*. — La seconda fase è quella rappresentata dall'interpretazione evolutiva della *monarchia rappresentativa* (di cui all'art. 2 Stat.) nella versione liberale-oligarchica, in cui il Parlamento divenne un elemento cardine in un sistema caratterizzato, da un lato, dalla citata e ristretta base censitaria, dall'altro dalla tutela del Sovrano nei momenti di crisi <sup>(17)</sup>. Questo stadio abbraccia non soltanto il decennio dei *portenti* (per estendere una definizione normalmente attribuita al 1848), ma tutto il successivo primo cinquantennio unitario. Al centro del sistema stavano formalmente le due Camere (di cui una già depotenziata dal suo carattere vitalizio) e il Monarca, ma soprattutto la Camera dei deputati che si costruisce, istituzionalizzandosi, sia dal punto di vista dei regolamenti sia dal punto di vista della sua struttura interna per servire i compiti sempre più importanti che l'evoluzione del sistema le attribuiva. La vicenda dei regolamenti parlamentari di questo specifico periodo segue nel tempo, in particolare tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta del sec. XIX, le conseguenze della dinamica politica e dell'espansione del suffragio soprattutto dopo il 1881-1882.

Le tensioni che lo Stato liberale oligarchico subì durante gli anni Novanta ed in particolare nel periodo della “reazione”, con l'incisiva utilizzazione della decretazione d'urgenza e l'azione *antifilibustering*, evidenziano le debolezze di una costruzione su cui si soffermò l'attenzione degli stessi osservatori stranieri <sup>(18)</sup>. Le modifiche regolamentari del 1863, del 1868 e del 1887/8 avevano d'altro canto certificato il processo — anche se contro-

<sup>(16)</sup> V. C. CAVOUR, *Scritti*, raccolti da D. Zanichelli, Bologna, Zanichelli, 1892, vol. I.

<sup>(17)</sup> V. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967; R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana: dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2011.

<sup>(18)</sup> V. A. L. LOWELL, *Government and Parties in Continental Europe*, Boston-New York, Houghton-Mifflin, 1897, vol. I, pp. 146 ss..

verso — di istituzionalizzazione della Camera elettiva e il suo ruolo <sup>(19)</sup>. Il secondo regolamento del 1863 introdusse, infatti, riforme secondarie e, nel 1865, la Giunta per il bilancio; il terzo regolamento (1868) recepì al suo interno delle consuetudini oramai consolidate, la verifica dei poteri, l'esame preliminare dei progetti di legge e regolò le interrogazioni, mentre la riforma Bonghi (1887/88), attuata in pieno periodo di "trasformazione" e dopo il mutamento di sistema elettorale del 1882, operò il coordinamento in un unico testo, introducendo tuttavia novità non incisive.

c. *Il breve periodo liberale e democratico.* — La terza fase è quella liberale-democratica, apertasi implicitamente alle soglie del '900 dopo l'assassinio di Umberto I con il nuovo regolamento della Camera dei deputati ed il Decreto Zanardelli (R.D. 14 novembre 1901, n. 466). Essa esplose, da un lato, con la concessione del suffragio maschile (L. 30 giugno 1912, n. 666) e, dall'altro, con l'adozione dello scrutinio di lista basato su formula non maggioritaria (L. 15 agosto 1919, n. 1401, poi T.U. 2 settembre 1919, n. 1495). In connessione con questo mutamento della costituzione materiale sostanziale venne ulteriormente modificata, con le novelle regolamentari del 1920 e del 1922, anche l'organizzazione interna del Parlamento con l'adozione del sistema dei gruppi parlamentari e delle Commissioni. Simili adeguamenti evidenziarono il singolare *strabismo* introdotto dalla guerra e dalla crisi di partecipazione derivante dall'estensione del suffragio. In stretta similitudine con quanto accadde negli altri ordinamenti coinvolti nel conflitto, la L. 22 maggio 1915 n. 671, contenente il conferimento al Governo del Re di poteri straordinari in caso di guerra, aveva infatti attribuito i pieni poteri al Governo, emarginando il Parlamento dalla funzione normativa <sup>(20)</sup>. Dopo le elezioni del 1919, che videro per la prima volta

<sup>(19)</sup> V. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2005<sup>2</sup>; G. BOCCACCINI, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>(20)</sup> Fenomeno ben descritto da C. SCHMITT nel saggio *L'evoluzione recente del problema delle delegazioni legislative*, in *Quaderni costituzionali*, 1986, n. 3, pp. 536 ss.

la presenza massiccia dei partiti di massa (Psi e Ppi), sul piano istituzionale la rivoluzione proporzionalista venne riconosciuta con la formazione dei gruppi parlamentari e la riforma del sistema degli uffici, mentre nel 1922 l'avvento del Governo Mussolini comportò l'introduzione dell'istituto della delega legislativa.

d. *Il periodo autoritario a tendenza totalitaria.* — La quarta fase dei regolamenti parlamentari è rappresentata dal periodo autoritario a tendenza totalitaria, aperto dalla legge elettorale Acerbo (L. 18 novembre 1923, n. 2444) e certificato a livello regolamentare dalla riforma Grandi (1925), e poi da quelle del 1930 e del 1938. Tutte le innovazioni incrementalmente del Regime tesero, in sostanza, a modificare il carattere della rappresentanza parlamentare (segnalo in materia elettorale la L. 15 febbraio 1925, n. 122 che introdusse il sistema uninominale maggioritario ad un turno solo e, poi, il T.U. 2 settembre 1928 n. 1993 sulla *Riforma della rappresentanza politica*, che prevedeva il listone unico. La rottura formale vera e propria del dettato Statutario si ebbe con l'abolizione dell'elettività della Camera dei deputati e nella trasformazione della stessa in Camera dei fasci e delle corporazioni (L. 19 gennaio 1939, n. 129), anche se elementi della tecnica parlamentare liberale-democratica, interpretata in senso "efficientistico" dal fascismo, penetreranno in maniera tralaticia nella prassi repubblicana.

e. *Il periodo transitorio della ristrutturazione costituzionale.* — La quinta fase comprende il regime costituzionale transitorio della storia del Parlamento repubblicano, con il recupero della normativa dello Stato liberale- e democratico prefascista fino alla formazione di uno Stato dei partiti sregolato<sup>(21)</sup>, che si perfeziona nel tempo. La continuità sostanziale con il periodo liberale democratico non sta soltanto nelle regole elettorali (speculari) applicate sin dalla Costituente (D.l.vo lgt. 10 marzo 1946, n. 74)

(21) V. V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, Il foro italiano, 1950; F. LANCHESTER, *La costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011.

e ribadite per il 1948 (L. 7 ottobre 1947, n. 1058; T.U. 5 febbraio 1948, n. 26) o in quelle regolamentari, ma soprattutto nel panorama delle forze che si contrapponevano nell'arena, al di là del mutato contesto internazionale ed interno). Nell'ambito di questa quinta fase della storia del Parlamento e delle regole che lo caratterizzano esso può essere articolato in maniera differenziata.

Com'è noto, il processo di innovazione costituzionale nella penisola fu complesso e le prospettive politiche generali nell'arco del triennio fondativo 1944-1947 mutarono profondamente. L'approvazione della Costituzione — costituì tuttavia — l'ultimo atto dell'unità tra le forze antifasciste. I partiti che avevano dato vita alla casa comune si divisero sulla base di linee di politica internazionale e di politica interna profondamente divergenti, dando l'impressione di poter mettere in pericolo anche la sussistenza di quella costruzione, ma — senza alcun dubbio — fecero in modo che la stessa avesse le caratteristiche di uno Stato di diritto costituzionale, basato su valori e su una organizzazione istituzionale garantista, dotata di contropoteri al centro ed in periferia. Di qui un tipo di Stato regionale ed una forma di governo debole, caratterizzata da un bicameralismo paritario.

f. *La prima fase della storia della Costituzione repubblicana (1948-1993)*. — Con le elezioni del 18 aprile 1948 venne dunque certificata non soltanto la fine della unità antifascista, ma la stessa Costituzione risultò congelata per alcuni anni. Articolo qui di seguito in maniera didascalica una periodizzazione della storia costituzionale italiana dell'ultimo mezzo secolo al fine di inserirvi un'analisi della dinamica dei regolamenti parlamentari, con particolare riguardo a quello della Camera dei deputati.

Le vicende istituzionali italiane del secondo dopoguerra possono, infatti, essere suddivise in quattro grandi periodi:

f.1. 1948-1954: il congelamento costituzionale e la applicazione rigida della *conventio ad excludendum* (funzionamento della forma di governo su schemi di tipo britannico in un sistema caratterizzato da forze contrapposte e senza garanzie) e il tentativo di applicare lo strumento del premio di maggioranza (L. 31

marzo 1953, n. 148: la cosiddetta “legge truffa”), poi abrogato l’anno successivo (L. 31 luglio 1954, n. 615);

f.2. 1955-1968: lo scongelamento istituzionale e la scommessa di centro-sinistra (articolabile a sua volta in due sottoperiodi: 1955-60 — crisi del centrismo; 1960-1968 — verso il centro-sinistra e alleanza organica di centro-sinistra);

f.3. 1969-1992: la grande transizione e l’implosione del sistema (1969-1975: gli equilibri più avanzati; 1976-1979: la solidarietà nazionale; 1979-1988: l’immobilismo corruttore; 1989-1992: i sintomi della crisi).

Per quanto riguarda i regolamenti parlamentari i primi vent’anni di esistenza della Costituzione repubblicana furono caratterizzati dalla continuità con il periodo fondativo, ma anche con la crescente esigenza di un loro adeguamento sia alla carta costituzionale, sia alle trasformazioni della società italiana e del sistema politico. In questa prospettiva si spiegano le pulsioni e le elaborazioni che hanno portato alla redazione ed alla introduzione dei regolamenti parlamentari del 1971, nell’ambito di uno Stato dei partiti sregolato, che, non riuscendo a superare le anomalie originarie, le razionalizzava nella convergenza sostanzialmente immobilistica. I regolamenti parlamentari del 1971 furono dunque frutto non solo di esigenza di razionalizzazione del sistema, ma anche parte di un tentativo di avvicinamento fra forze contrapposte al fine di superare contrasti decisivi. Al di là di ogni retorica, quella fase, che viene valutata nel primo seminario, vide la teorizzazione della centralità delle assemblee elettive, ma risultò caduca già dal 1974 e venne progressivamente *smontata* nell’ambito del complesso e defatigante dibattito sulle riforme istituzionali. Dal 1976 al 1988 alla discussione sulle macro-innovazioni istituzionali corrispose una intensa attività di manutenzione-modifica dei regolamenti parlamentari allo scopo di adeguarli alle esigenze antiostruzionistiche e alla necessità di un maggiore controllo dell’indirizzo politico in Parlamento da parte del Governo.

Il secondo seminario, che copre il decennio degli anni Ottanta, descrive gli interventi sui regolamenti, da quelli più incisivi, che connettono il ruolo del Governo (penso alla L. 400/1988), a

quelli più simbolici relativi alla prevalenza del voto palese su quello segreto (1988), mentre la vicenda della Commissione Bozzi e le ipotesi di *sbrego istituzionale* (Miglio) vengono a consolidarsi nell'attività referendaria in materia elettorale. Alla fine degli anni Ottanta il mutamento del contesto internazionale sia a livello globale che europeo introduce elementi di ulteriore crisi che faciliteranno l'implosione del sistema politico costituzionale. È questo un periodo in cui si verificano alcuni eventi destrutturanti gli assetti della prima fase della storia costituzionale repubblicana. In primo luogo la fine della contrapposizione est-ovest mobilita l'elettorato e mina alle basi l'adesione elettorale ai due maggiori partiti; in seconda istanza il livello del deficit pubblico rende impossibile la strategia del finanziamento del consenso elettorale; in terzo luogo si formano partiti regionali; in quarto luogo l'Europa richiede innovazioni che ci vedono in ritardo; infine la corruzione diviene un costo insostenibile.

In un simile contesto lo strumento dei referendum elettorali abrogativi colpisce sia la legge elettorale sia lo strumento del finanziamento pubblico, generando una vera e propria crisi di delegittimazione del regime ed una cesura di continuità per quanto riguarda le forze politiche alla base del sistema politico-parlamentare.

g. *La seconda fase della storia della Costituzione repubblicana (1994-2012)*. — Il periodo ventennale che stiamo vivendo è quello di uno Stato dei partiti sregolato, ma privo di formazioni strutturate con il doppio difetto di aver perso qualsiasi tipo di partecipazione e di aver immesso un bipolarismo centrifugo di tipo carismatico-plebiscitario. Sono gli anni della crisi di regime e del mutamento incompleto, con l'innovazione dal basso e la fine della classe politica tradizionale; l'avvento dei nuovi soggetti e la persistenza della tradizionale instabilità nell'ambito di un "sistema elettorale in senso stretto" tendenzialmente maggioritario, ma privo della indispensabile riforma bicamerale. Il periodo abbraccia la caduta del Governo Berlusconi I, l'esperienza del *Governo tecnico Dini* (1994-95), la vittoria di Prodi (1996) e la sua sostituzione con D'Alema prima (1998) e poi con Amato (2000)

nell'ambito del fallimento della rilegittimazione istituzionale (Commissione bicamerale). Simili avvenimenti vennero accompagnati dalla modifica incisiva dei regolamenti (riforma Violante), dagli interventi a Costituzione vigente (riforme Bassanini) fino ad arrivare alla rottura della convenzione che le innovazioni costituzionali non potessero essere fatte senza il consenso dell'opposizione (riforma del titolo V). La legislatura successiva, caratterizzata dal Governo Berlusconi II, confermò che l'ordinamento non si era normalizzato, ma che le forze politiche erano ancora più centrifughe e sospettose dell'avversario di quanto non fossero state nella prima fase della storia della Costituzione repubblicana. La vicenda della riforma della II parte della Costituzione (2005) e la sua reiezione attraverso referendum confermativo (2006), la innovazione del sistema elettorale in senso stretto con l'abbandono del meccanismo misto previsto dal Mattarellum e l'introduzione del cosiddetto Porcellum (L. 270 del 2005) hanno d'altro canto certificato una instabilità del "sistema elettorale in senso stretto", che può essere considerata comparabile solo con la vicenda degli ordinamenti dell'Europa centro-orientale ed orientale <sup>(22)</sup>.

## 6. *Il futuro dei regolamenti parlamentari*

Il ciclo dei seminari pubblicati in questo volume si è, come si diceva, occupato dell'ultimo quarantennio della storia costituzionale e della storia della costituzione italiana. In realtà lo specifico giudizio sui regolamenti del 1971 si è confermato duplice. Ancora recentemente c'è chi ha lamentato che quella riforma sia stata troppo schiacciata sul dato politico della convergenza tra le maggiori forze politiche dell'ordinamento, sottovalutando la prospettiva di attuazione del dettato costituzionale e di modernizzazione istituzionale <sup>(23)</sup>. È proprio per questo motivo che è necessario comprendere che i nuovi regolamenti si sono inseriti in un dibattito internazionale ed interno di lungo periodo sul

<sup>(22)</sup> F. LANCHESTER, *Tecnici e democrazia*, in *Nomos*, 2012, n. 2.

<sup>(23)</sup> V. G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in "Costituzionalismo.it", 2008, n. 3.

ruolo dei parlamenti e sulle funzioni da essi svolte negli ordinamenti democratici. Allora come oggi, nell'epoca della globalizzazione la questione della collocazione delle Assemblee elettive nel circuito democratico rispondeva a precise alternative. Al di là di tutte le discussioni sugli ordinamenti democratici a livello comparato, per l'ambito nazionale italiano la riforma dei regolamenti del 1971 assunse caratteri multipli e si inserì senza alcun dubbio nell'adeguamento a Costituzione della vita delle assemblee elettive, ma è anche vero che l'idea della centralità allora sostenuta non corrispondeva al dibattito ed alla pratica internazionale, dove si riteneva che nell'ambito del circuito democratico ad esse spettasse soprattutto la funzione di controllo. Il peculiare equilibrio tra indirizzo e controllo che si è stabilito nel tempo non può, quindi, essere compreso, se non si tiene conto della dinamica del sistema politico costituzionale nell'ultimo quarantennio e dell'avvitamento progressivo dello stesso, al di là degli strumenti tecnici utilizzati.

Nell'ultimo ventennio ci si è posti nuovamente, com'era naturale, l'interrogativo sui compiti delle assemblee parlamentari nell'ambito dei processi di devoluzione, integrazione e globalizzazione. Nel corso dello scorso decennio si è individuata una nuova funzione dei parlamenti nazionali, quella di coordinamento tra i differenti piani delle assemblee elettive. In questa prospettiva lo stesso Trattato di Lisbona ha cercato di collegare il piano dell'Assemblea di Strasburgo con quelle nazionali. Ma il problema essenziale da risolvere è quello della stessa legittimazione della rappresentanza e dei luoghi dove essa agisce. Lo sforzo per risolvere la crisi del sistema politico costituzionale attraverso una riforma dei regolamenti ha impegnato gli esperti ancora negli ultimi anni <sup>(24)</sup>, ma esso deve necessariamente tenere conto dei dati di fatto che riportano a cinque situazioni di crisi in un mondo in cui la velocità del cambiamento si è accentuata a dismisura. La crisi del Parlamento non è solo lo stato di difficoltà

<sup>(24)</sup> V. G. RIVOSACCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971*, cit. e N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, a cura di Emanuele Rossi, Edizioni Plus, Pisa, 2007, pp. 7 ss..

di una democrazia a basso rendimento, ma lo stesso si inserisce nell'ambito dei sempre maggiori problemi che stanno investendo lo Stato rappresentativo e sociale e la stessa costruzione europea a causa della riqualificazione dei rapporti geopolitici globali che sono stati certificati sin dalla fine degli anni Sessanta. Guardare con gli occhi asciutti questo complesso di fenomeni può contribuire a risolverli, ma certo risulta sempre più evidente la discrasia tra ordinamenti. Il Parlamento tedesco — sulla base delle stesse revisioni costituzionali dell'ultimo ventennio — è sempre più attivo in ambito europeo, geloso custode delle competenze democratiche attribuitegli dal *Grundgesetz* e dall'interpretazione del *Bundesverfassungsgericht*. Altri ordinamenti — e penso in particolare a quello italiano — rischiano invece di essere eterodiretti con la conseguente delegittimazione delle Assemblee parlamentari, le cui agende divengono sempre più leggere e preordinate dall'esterno. I pericoli per gli ordinamenti democratici che discendono da una simile situazione sono evidenti e, ancora recentemente, li ha ricordati lo stesso Habermas <sup>(25)</sup>. Gli avvenimenti dell'ultimo biennio confermano la pericolosità della situazione in particolare per l'ordinamento italiano. Il tempo trascorso tra l'effettuazione dei seminari qui pubblicati e la loro pubblicazione è stato ricco (anche troppo) di avvenimenti. Nel 2010 il partito maggioranza (PDL) è stato scosso dalla scissione di uno dei suoi fondatori (il Presidente della Camera Fini). La mozione di sfiducia nei confronti del Governo Berlusconi votata nel dicembre 2010 è stata respinta attraverso l'utilizzazione intensa dello *scouting di parlamentari di opposizione*. Nel Novembre 2011 l'aggravarsi dell'instabilità economica di fronte alla debolezza politica ha provocato la formazione di un Governo tecnico, supportato dalla convergenza di partiti avversi e soprattutto dal Capo dello Stato, che ha assunto un ruolo determinante anche nella fase successiva allo scioglimento anticipato delle Camere nel dicembre 2012. Il primo semestre del 2013 ha visto risultati elettorali destrutturanti che hanno eccitato prima ten-

(25) V. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma, Laterza, 2012.

denze divergenti fra le forze politiche e reazioni di difesa di tutti gli organi di controllo (interni ed esterni), poi la formazione di un Governo a tempo di grande coalizione, che sembra voglia impegnarsi sul fronte delle riforme istituzionali.

Già nel 2012 la *road map* in argomento era fallita di fronte alle divergenze tra ipotesi di innovazione elettorale e della forma di governo. Oggi si ipotizza la riproposizione di una rottura dei meccanismi di modifica ordinaria della Costituzione (lo si era già fatto nel 1997), affiancandovi un gruppo di “esperti” in funzione cuscinetto tecnico e posponendo il problema della riforma elettorale e regolamentare.

Pare la riproposizione di un film già visto, salvo che i termini della situazione si sono aggravati. È per questo che — di fronte all'emergenza interna — non si può che ribadire l'esigenza di andare avanti nel processo di integrazione politica continentale <sup>(26)</sup>, perché il destino dei parlamenti è legato a doppio filo a quello dell'Europa. Nonostante le cautele, in questa prospettiva è necessario affermare: “da gibt es kein zurück!”, ovvero che non si può tornare indietro.

<sup>(26)</sup> F. LANCHESTER, *Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco*, in *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, a cura dello stesso, Milano, Giuffrè, 2012, pp. IX ss.

II  
REGOLAMENTI PARLAMENTARI  
E FORMA DI GOVERNO. GLI ANNI OTTANTA.  
13 aprile 2011

*Fulco Lanchester*

La settimana scorsa sono state analizzate sia le origini dei regolamenti parlamentari del 1971 (nella continuità del diritto parlamentare e delle assemblee parlamentari nei 162 anni di storia italiana dallo Statuto Albertino fino al 2011), sia il primo decennio della loro vigenza. Sono state identificate le ragioni profonde che hanno portato all'apertura delle assemblee parlamentari alla società civile, ma, d'altra parte, anche la stretta connessione di queste innovazioni con la crisi del sistema politico-costituzionale italiano. In questa specifica prospettiva i nuovi regolamenti sono stati considerati come frutto della particolare situazione politica *post* 1968, del fallimento dell'alleanza di centrosinistra, dell'apertura verso gli *equilibri più avanzati* (per utilizzare la formula di Francesco De Martino del 1972), della situazione sociale e politica italiana di grave difficoltà nell'ambito di quella riqualificazione incrementale dei rapporti geopolitici che ha inizio proprio alle soglie degli anni '70 (penso semplicemente alla *Oil crisis*, alle tensioni nell'ambito mediorientale e, per la stessa superpotenza americana, al problema del Vietnam).

Le innovazioni sono state ben descritte da un lato da Manzella e commentate da Pannella. La questione su cui ci siamo soffermati a conclusione era se i regolamenti parlamentari del 1971 fossero veramente un'innovazione ed un progresso o fossero la pura certificazione di una crisi di transizione del nostro ordinamento e la necessità di integrazione, attraverso la rete delle assemblee parlamentari, del maggior partito di opposizione, cioè

del partito comunista. È su questa doppia linea che si è sviluppato tutto il dibattito e l'analisi dei due oratori la settimana scorsa. Il primo quinquennio (1970-1975) è stato analizzato da Andrea Manzella, il secondo (1976-1980) da Marco Pannella, perché il gruppo dei quattro radicali entra nel 1976. I regolamenti parlamentari iniziano ad essere modificati nel 1978 in funzione della logica della consociazione (o almeno della convergenza) sulle nomine. Nella legislatura successiva il tema si prospettò con elementi di intensa novità. V'era stato il rapimento e l'assassinio dell'on. Moro; il Pci aveva compreso che non era più possibile supportare il Governo dall'esterno, mentre la *conventio ad excludendum* non veniva superata, ma anzi con il *preambolo* Forlani ribadita. Negli anni del Governo di unità nazionale la cabina di regia era stata concordata tra i maggiori partiti, ma le tensioni (derivanti da interessi e dal mutamento del quadro internazionale) erano divenute sempre più forti. Nel Pci i costi dell'operazione non soltanto vennero considerati esorbitanti, ma la stessa regola del centralismo democratico, che aveva favorito la trasformazione della sua ragione sociale, oramai risultò sempre meno efficace. Il fallimento del tentativo La Malfa di ricomporre il dialogo tra Pci e Psi, analizzato da Manzella in un volume pubblicato da Il mulino (*Il tentativo La Malfa: Tra febbraio e marzo 1979, nove giorni per un governo*, Bologna, Il mulino, 1980), portò allo scioglimento con un nuovo Governo Andreotti. Le elezioni politiche del 1979, che coincisero sostanzialmente con le prime elezioni dirette del Parlamento europeo, non furono soltanto celebrate in vigenza dell'apice della *convenzione proporzionalista*, di cui la legge elettorale per i rappresentati italiani a Strasburgo costituì l'acme, ma diedero risultati deludenti per il Pci. Si apriva la stagione del *duello a sinistra* (per richiamare il titolo di un saggio di Amato e Cafagna, *Duello a sinistra: socialisti e comunisti nei lunghi anni '70*, Bologna, Il Mulino, 1982), che aveva le sue radici più prossime nelle elezioni del 1976 e che aveva visto la corrente autonomista di Craxi impossessarsi nel triennio del Psi, in un periodo oscuro per il paese e per quel partito. Alle soglie degli anni '80 alla discussione sulla grande riforma costituzionale corrispose sia la ricostituzione dell'alleanza

di centro-sinistra in cui venne inglobato anche il Pli, sia l'opera di decostruzione-riforma dei regolamenti parlamentari e delle innovazioni a Costituzione vigente (penso alla legge sulla Presidenza del Consiglio). Gli avvenimenti internazionali connessi e sovrapposti a quelli interni furono di estremo rilievo e diedero un colpo rilevante alla precaria stabilità sistemica. Euromissili, perestroika si unirono all'aumento del debito pubblico senza controllo, mentre la sensazione della fine di un'epoca, che già il tentativo La Malfa e poi il Governo Spadolini e il dibattito sulla staffetta Craxi-De Mita aveva prospettato, divenne palpabile, aprendo processualmente alla crisi di regime dei primi anni del decennio successivo. È bene dire che la stagione degli anni '80 è stata una stagione che ha visto una serie di governi (Cossiga, poi l'unico Governo Forlani, quello Spadolini del 1981 con il cosiddetto "decalogo") e il tentativo di modificare le regole di funzionamento della forma di governo sulla base di una rinnovata alleanza di centrosinistra che però doveva essere funzionale a una maggiore capacità di decisione del governo. Non è un caso che si fossero formati in quel periodo i comitati Riz-Bonifacio per lo studio delle riforme istituzionali, poi nel 1983 la cosiddetta "commissione Bozzi" su cui molto puntarono le speranze di alcuni intellettuali. Nello stesso periodo uscì l'opera del « gruppo di Milano » *Verso una nuova Costituzione* diretta da Gianfranco Miglio con l'idea del "governo di legislatura" di Serio Galeotti e con i commenti di tutta una serie di intellettuali tra cui Pizzetti, Barbera, Fisichella, che costituiscono il momento della speranza del riformismo istituzionale.

Ecco, la revisione dei regolamenti parlamentari e la legge 400, in applicazione all'art. 95 Cost., cioè la legge sul Governo, vennero considerati come il massimo possibile dell'innovazione istituzionale in un sistema, che invece, ad avviso di molti, aveva bisogno di un'innovazione incisiva. Il 1988 è l'anno in cui furono approvate invece sia la prevalenza del voto palese su quello segreto nel regolamento della Camera (in modificazione della tradizione tralaticia dell'art. 63 dello Statuto Albertino, visto poi come uno strumento trasformistico) che la legge 400. Si trattò del il coronamento del decennio ed è su questo che si soffermeranno,

penso, i nostri relatori, perché nella fase successiva, dopo il 1989 con il crollo del muro di Berlino, iniziò quella transizione verso l'implosione del sistema che nel 1992-93 porterà al referendum elettorale del 18 aprile e alla modifica della legislazione elettorale. La leggi 276 e 277 dell'agosto 1993 portano il nome storpiato in latino maccheronico dell'onorevole Mattarella, il cosiddetto *Mattarellum*. Potremmo discutere lungamente, se l'analisi dell'onorevole Mattarella durante la crisi di regime fosse adeguata, ma, visto il nuovo sistema elettorale, molti di noi sostengono che il *Mattarellum* era, in ogni caso, molto più leale.

Un simile percorso ci verrà proposto attraverso l'analisi operata *sine ira ac studio*, ma nello stesso tempo molto partecipata, del decennio successivo. I due oratori di questa puntata sono due ex allievi della Sapienza, cui verrà consegnato il "falso storico" della continuità de "la Sapienza" con l'Università fondata nel 1303 da Bonifacio VIII. Sia Silvio Traversa che Sergio Mattarella si sono laureati in questa Università negli anni '60, precisamente nel 1963 in Giurisprudenza. Entrambi sono entrati nell'area di Carlo Esposito, che era stato docente di Diritto costituzionale italiano e comparato e Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche e, poi, si era spostato nel 1956, fino al 1964 (anno della sua morte), a Giurisprudenza, Facoltà in cui lo avevano raggiunto successivamente sia Crisafulli, sia Sandulli. È questo il trittico di docenti che caratterizzarono la Facoltà romana di Giurisprudenza dagli anni '60 agli anni '80, mentre a Scienze politiche, dopo l'assunzione alla Corte di Costantino Mortati, arriveranno prima Tosato e poi Lavagna e, in periodo successivo, Mario Galizia e Giuliano Amato.

### *Silvio Traversa*

Il professor Lanchester ha parlato di falsi storici e, in apertura del mio discorso, lo farò anch'io, in riferimento alla sala più importante di Montecitorio, cioè la Sala della Lupa, nella quale è stato proclamato l'esito del *referendum* istituzionale sulla forma repubblicana. Ebbene in questa Sala vi è un falso storico. Vi sono due lapidi: una, sulla destra dà atto della proclamazione dell'esito

del *referendum* istituzionale in quella sala; un'altra sulla sinistra ove si afferma che in quella Sala si riunirono gli Aventiniani. Ebbene, questa seconda rappresenta un falso storico: è certo che in quella sala non si sono riuniti, gli Aventiniani, né in quella la sala da loro occupata per protesta. Già in altre occasioni ho scritto e fatto presente questa circostanza ma rimuovere i falsi storici credo sia una cosa difficile. Perché sostengo questo? Perché quando furono sistemate queste lapidi, mi fu mostrata una fotografia che ritraeva una parte della sala ove gli aventiniani si ritirarono: ebbene la disposizione degli stipiti delle porte e taluni elementi decorativi marmorei erano diversi da quelli della Sala della Lupa. Da talune ricostruzioni tramandate sono state individuate due o tre aule che avrebbero potuto essere sede del ritiro degli Aventiniani: questi, tra l'altro, erano nel palazzo "nuovo" realizzato dal Basile ed inaugurato nel 1915, non in quello antico, l'ala "berniniana" del palazzo ove è allocata la Sala della Lupa.

Le ipotesi emerse, ancorché non frutto di ricerche, assolutamente attendibili ma piuttosto di indicazioni che dovrebbero certamente essere approfondite con ogni possibile strumento, sono, allo stato, nel senso che gli aventiniani si riunivano in una sala di uno dei due Torrioni, ove al secondo piano vi sono gli uffici di due questori e, al quarto piano aule di commissione. A questo elemento visivo (la fotografia era negli archivi della conservatoria del Palazzo) va aggiunta una considerazione di ordine politico: era immaginabile e verosimile che il regime consentisse a un gruppo ristretto di parlamentari di opposizione di occupare la sala più importante e prestigiosa del palazzo della Camera?

Anche sotto tale aspetto, dunque è poco convincente l'ipotesi derivante dalla targa commemorativa secondo cui si sarebbe consentito agli aventiniani di restare in quell'aula, così a lungo. Mi risulta direttamente che gli uffici furono costretti a porre anche questa seconda lapide perché un deputato questore dell'epoca ove non si fosse contestualmente provveduto anche per gli aventiniani, si sarebbe opposto all'installazione della lapide commemorativa del referendum istituzionale. Tutto questo avveniva nella VIII legislatura.

Chiusa questa parentesi, entriamo nel merito dei temi dei quali oggi ci dobbiamo occupare. La volta scorsa sia Lanchester, con la sua introduzione piuttosto ampia e, come di consueto, chiara e documentata, sia Manzella e Pannella, soprattutto Manzella per la prima parte, quella di stesura del nuovo regolamento del '71 ci hanno informati delle ragioni principali che avevano indotto la Camera a predisporre un nuovo regolamento. Nella precedente riunione alla quale ho assistito anche io è stato messo opportunamente in rilievo sia da Lanchester sia dai relatori, come la storia dei regolamenti parlamentari sia strettamente legata e agganciata agli eventi politici: non c'è mai stata una riforma regolamentare anche meramente novellistica (come quasi sempre è avvenuto nella storia del Parlamento) senza che questa fosse collegata ad eventi politici estremamente significativi. Il più delle volte queste modifiche regolamentari hanno assunto la forma novellistica, ma ciò non significa che non abbiano avuto un forte impatto sul funzionamento delle Camere. Diversamente da quanto poi andò affermandosi nella concezione dell'autonomia parlamentare — e quindi anche dell'autonomia regolamentare — il primo regolamento del Parlamento subalpino del 1848 non fu la Camera a darselo, ma alla stessa fu proposto dal Governo Balbo; dopodiché, chiaramente la Camera lo assunse come proprio, sia pure in forma provvisoria, in attesa di predisporre un nuovo regolamento. Le tappe principali dell'evoluzione regolamentare vi sono state ricordate, ed io ne sottolineerò ulteriormente talune perché ci consentiranno di capire meglio quello che è avvenuto con le modifiche al regolamento del '71, nel decennio 80-90, di cui ci occuperemo particolarmente questa sera.

Il primo vero regolamento, interamente nuovo, fu quello del 1900: anche questo — veniva ricordato la volta scorsa da Lanchester — era collegato alla crisi di fine secolo, all'ostruzionismo sui decreti Pelloux, alla reazione a Bava Beccaris e quindi, come allora si usava — (le procedure erano più generiche e meno formalizzate rispetto a quelle odierne) — si predispose una mozione (Cambray Digny e altri) che affidava a una Commissione del regolamento — non era ancora stata istituita la Giunta — il compito di introdurre norme anti-ostruzionistiche.

Questa parola “ostruzionismo” e la corrispondente “anti-ostruzionismo” ricorrerà spesso nel discorso di questa sera, è (come voi vedete) di grandissima attualità, perché anche oggi, sia pure con strumenti diversi ai quali poi faremo cenno, è in atto un ostruzionismo importante e significativo sotto il profilo politico, più che non sotto il profilo degli obiettivi raggiungibili, e diretto ad impedire da parte dell’opposizione che si approvi una legge che la maggioranza ritiene necessaria; il cosiddetto “processo breve” o, meglio, il provvedimento sulla “prescrizione breve”.

Quindi all’inizio del Novecento si predispose per la prima volta un nuovo regolamento e si cambia in qualche modo strategia, nel senso che si afferma quel principio fondamentale del diritto parlamentare — formulato dal presidente della Camera dell’epoca, Tommaso Villa — in base al quale ciascuna Camera e quindi ciascuna nuova Assemblea all’inizio di legislatura (diciamo meglio ciascuna Camera, perché, pur con il principio della cesura tra una legislatura e l’altra, di fatto all’inizio di una nuova legislatura c’era sempre una sorta di riconferma, sia pure in forma implicita, del precedente regolamento) è padrona del proprio regolamento. Questo era tanto più vero allora, anche sotto il profilo formale, quando esistevano forme procedurali meno “formalizzate”, meno “schematizzate”, nel senso che si ricorreva indifferentemente a strumenti come l’ordine del giorno o la mozione per gli indirizzi e la volontà della Camera.

Il regolamento del 1900, in buona sostanza, rimane in piedi con una serie di novelle e di modifiche importanti, sempre collegate ad avvenimenti politici (ricordava anche questo Lanchester la volta scorsa), come l’estensione del suffragio, la proporzionale, l’avvento del fascismo... Solo in due casi particolari — la Consulta nazionale e, prima ancora, la Camera dei fasci e delle corporazioni — si è dato vita a un nuovo regolamento; ma in effetti questi due nuovi regolamenti non potevano qualificarsi come veri e propri regolamenti della Camera, in quanto si riferivano a due Assemblee atipiche. Oggi sono raccolti anch’essi nel recente volume dell’Archivio storico della Camera, molto ben fatto, al quale rinvio per ogni ulteriore approfondimento, volume che partendo dal regolamento del 1848 arriva a quello del 1971,

illustrando tutte le modifiche che gli stessi hanno subito nel tempo. L'atipicità di queste due Assemblee non elette direttamente dal popolo sovrano sta in ciò: che la Camera dei fasci e delle corporazioni era eletta in una sorta di elezione di secondo grado, nel senso che i suoi componenti erano rappresentanti delle varie corporazioni; nella Consulta nazionale i consultori erano individuati tra coloro che, in epoca liberale, prima cioè dell'avvento del fascismo, avevano ricoperto certe funzioni; essa comunque non aveva poteri legislativi ma soltanto funzioni meramente consultive.

Per chiudere la parte storica ed entrare nella parte più viva che oggi ci interessa, preciso ancora che questo regolamento del 1900 resta in piedi, integrato da novelle significative, in un testo coordinato fino al 1922. Con l'avvento del fascismo si modifica strutturalmente il tipo di funzione delle Camere, che sono elettive, specie in una prima fase, ma nel modo che è a tutti noto e, soprattutto, questo regolamento assume particolare rilievo perché costituisce la base del regolamento che le Camere di epoca repubblicana (tra cui includo anche l'Assemblea costituente) faranno propri. L'Assemblea costituente che aveva necessità di un regolamento non può certo adottare quello immediatamente precedente e cioè quello della Camera dei fasci e delle corporazioni, e pertanto adatta, in via di fatto e provvisoriamente, il regolamento della Camera dei deputati antecedente, cioè quello del 1900 coordinato con le modifiche introdotte fino al 1922 e lo applica ai suoi lavori.

Naturalmente c'è una integrazione al regolamento che viene fatta nelle primissime sedute, dopo costituita la Presidenza e la Giunta del Regolamento, per far fronte alle funzioni tipiche di questa Assemblea. Così fin dalla IV seduta dell'Assemblea, il 15 luglio 1946 sono approvati 3 articoli proposti dalla Giunta ed emendati in Assemblea diretti alla istituzione di due Commissioni, quella incaricata di elaborare il progetto di costituzione (Commissione dei 75) e quella per i trattati internazionali.

Anche nella prima legislatura repubblicana la nuova Camera dei deputati fa proprio questo regolamento, in attesa di procedere ai successivi adeguamenti che in questo caso risultano ancor

più necessari, essendo entrata nel frattempo in vigore la nuova Costituzione la quale ha previsto istituti sconosciuti al precedente ordinamento, se si eccettua quello, richiamato da Lanchester la settimana scorsa, costituito dalle commissioni in sede deliberante, introdotte per la prima volta nel regolamento della Camera dei fasci e delle corporazioni. Quest'ultima aveva adottato questa novità estremamente significativa e quasi unica che peraltro aveva pregnanza diversa rispetto a quella accolta dalla Costituzione. Anzitutto la Camera dei fasci e delle corporazioni, attesa la sua natura non elettiva, non poneva particolari problemi di rapporti tra una commissione e l'Assemblea. Nella Camera dei fasci e delle corporazioni il riparto di competenza tra Assemblea e Commissioni va in favore di queste ultime. Le quali potevano approvare qualsiasi tipo di disegno di legge mentre all'Assemblea era deferito il compito di deliberare soltanto su quelli espressamente indicati.

La Costituzione repubblicana al contrario, afferma una competenza generale dell'Assemblea e, solo in via subordinata e derogatoria, una competenza deliberante delle Commissioni che peraltro non può in ogni caso investire i progetti di legge indicati nell'ultimo comma dell'art. 72 e noti come casi di riserva di legge di Assemblea. Il comma 3 dell'art. 72, infatti stabilisce che il regolamento "può stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari."

Veniamo ora alle modifiche del regolamento del 1971. Le finalità di questo regolamento sono state ampiamente illustrate la settimana scorsa da Manzella e da Pannella. L'esigenza di introdurre modificazioni a questo regolamento si manifesta, a mio avviso, per due motivi: uno di ordine strettamente politico, in quanto volge al termine la stagione della solidarietà nazionale e del compromesso storico (con la partecipazione dei comunisti al governo); l'altro, di tipo funzionale-operativo è legato soprattutto all'ingresso alla Camera fin dalla VII legislatura — la legislatura breve di soli tre anni presieduta da Ingrao — di quella che viene chiamata la "pattuglia radicale", e che nella legislatura successiva,

l'ottava, costituisce un gruppo molto consistente ed agguerrito. È questa la legislatura in cui iniziano le riforme del regolamento del '71, dunque dopo un decennio da quando il regolamento era stato varato. Gli stessi relatori dell'epoca (Bozzi, Rognoni e Luzzatto) nella loro relazione avevano dovuto fornire risposta a molti dubbi prospettati in assemblea e loro stessi avevano sottolineato l'esigenza, su molti dei profili affrontati, che su di essi sarebbe stato opportuno tornare alla luce dell'esperienza che dall'applicazione del nuovo regolamento si sarebbe potuto trarre. Comunque sul testo del nuovo regolamento si era manifestato un largo consenso (era stato approvato con una maggioranza ben superiore a quella costituzionalmente prevista della metà più uno dei componenti), e con la forte pressione dell'allora presidente della Camera Pertini perché questa riforma venisse portata a termine. Tornando al contesto politico, si delinea un nuovo centro-sinistra rafforzato; ricordava poc'anzi Lanchester i vari governi che si sono succeduti e che in tutto il decennio hanno visto per una certa fase l'alternanza di democristiani e socialisti alla guida del paese, sia pure con intervalli di governi presieduti da Spadolini.

La volta scorsa Pannella ha ricordato che già dalla VII legislatura i radicali avevano fatto una raccolta minuziosa e puntuale — come sanno fare loro — di casi di deroghe e di “rotture” al regolamento che a loro avviso la presidenza della Camera di Ingrao aveva compiuto: costoro illustrarono dei *dossier* piuttosto consistenti al Parco dei principi a Villa Borghese, dove confluirono tra l'altro molti colleghi e docenti universitari (anche io vi partecipai) che erano particolarmente sollecitati e anche interessati a questa nuova impostazione, a questa messa in discussione delle norme regolamentari che il gruppo radicale stava portando avanti.

Ma questo, da solo, non sarebbe stato sufficiente. Quello che, a mio avviso, ha portato a rivolgersi a delle vere e proprie modifiche regolamentari fu l'esigenza, come spesso è avvenuto nella storia dei regolamenti parlamentari, di sconfiggere, di ostacolare l'ostruzionismo radicale. Occorre peraltro rilevare che i radicali non è che facessero sempre e comunque ostruzionismo,

ma erano certamente propensi a ricorrervi in funzione anti compromesso storico. E del resto bisogna riconoscere che hanno condotto a termine battaglie ostruzionistiche significative: sono stati per esempio, i primi nella storia del Parlamento, a quanto mi risulta, a praticare l'ostruzionismo in sede referente. Pannella ricorderà che la famosa "legge Reale" fu trascinata in sede referente per settimane e settimane, per notti, il che non era mai avvenuto e appariva pure un po' contraddittorio, anche perché questa modalità di portare il discorso sul regolamento parlamentare esasperando la lettera delle norme in contrasto con quella che era la comune applicazione consacrata dall'uso aveva creato tensioni anche all'interno dell'organizzazione camerale. Ogni volta che viene posto un problema regolamentare, la struttura è tenuta a fornire, tramite il Presidente della Camera puntuali e documentate risposte. Lo stesso presidente di commissione non può decidere autonomamente sulle questioni regolamentari ed il funzionario responsabile della segreteria di commissione ha il dovere di informare immediatamente la segreteria generale, quando esse vengono sollevate, perché ne informi il Presidente, al quale spetta garantire l'unità di indirizzo e di applicazione delle norme regolamentari; quest'ultimo quando ritenga che la questione sollevata lo richieda può servirsi di un apposito organo, la Giunta per il regolamento che — non è un caso — a differenza di tutte le altre commissioni parlamentari, non ha composizione proporzionale ai gruppi anche se poi di fatto, per ragioni di ordine politico e di equità, i Presidenti delle Camere fanno in modo che comunque tutti i gruppi vi siano rappresentati nell'interesse dello stesso ordinato esercizio della funzione parlamentare. Un obbligo puntuale di proporzionalità non si registra proprio perché la Giunta ha una funzione non deliberante, ma prevalentemente consultiva e propositiva delle modifiche regolamentari che si rendessero necessarie. Tra gli ostruzionismi praticati in vigenza del precedente regolamento, quello più lungo e significativo fu quello realizzato nell'ottobre 1967 dalla destra (Msi, liberali e monarchici) sulla legge elettorale regionale: ricordo che con il collega Cicconetti commentammo per il "Foro amministrativo e delle acque pubbliche" questa seduta che, essendo in

ragione anti-ostruzionistica qualificata come “seduta unica” o “seduta fiume”, durò parecchi giorni tanto che all’epoca fu da noi registrata come la più lunga seduta della storia della Camera dei deputati e produsse uno stampato parlamentare di dimensioni inconsuete. Fu un ostruzionismo molto forte che mostrò anche talune maglie, forse troppo, larghe che il regolamento aveva in qualche punto, in riferimento alle disposizioni strettamente correlate al procedimento di formazione della legge.

Il fatto nuovo che sollecitò l’introduzione delle prime modifiche al regolamento del ’71 fu appunto l’ostruzionismo assunto come metodo dal gruppo radicale. Quello praticato sulla prima parziale modifica del regolamento fu l’ultimo grande ostruzionismo della nostra storia parlamentare, poiché con le modifiche da allora in poi introdotte in quel decennio e in quelli successivi è venuta meno la possibilità di raggiungere tempi come quelli che furono ottenuti in quella occasione: si batterono tutti i record di durata degli interventi, fino ai primati assoluti di Marco Boato e Roberto Ciccio messere, che parlarono ininterrottamente per 16/18 ore: si era ai limiti di un ostruzionismo fisico! Anche in quel caso, come nel 1967, si era scelta la formula della seduta unica, con brevi pause tecniche, di una o due ore al massimo, per aprire i lucernari, cambiare l’aria e fare sommarie pulizie. In realtà sotto il profilo tecnico queste pause andavano qualificate come sospensioni, in quanto, diversamente, l’interruzione della seduta avrebbe restituito ai gruppi e ai deputati una serie di poteri che potevano essere esercitati solo prima dell’inizio della seduta stessa (e che invece erano già consumati nel caso fosse stata deliberata la seduta unica o fiume), come ad esempio la presentazione di emendamenti o interventi sul processo verbale. La novità di questo ostruzionismo fu che a differenza di tutti gli altri precedenti, non avveniva su di un progetto di legge, ma su una proposta di modifica al regolamento della Camera: questo consentì di superarlo con maggiore facilità. In quella occasione i radicali presentarono un numero spropositato di emendamenti (oltre 53 mila), al punto che per la prima volta nella storia della Camera questi emendamenti non furono stampati immediatamente come da regolamento (visto che devono essere messi a

disposizione dei parlamentari, perché possano conoscere i testi delle modifiche che votano ed, eventualmente presentare subemendamenti), ma furono riprodotti in numero di copie limitato utilizzando la struttura interna il CRD — Centro riproduzione documenti — che si prodigò notte e giorno con tutte le macchine funzionanti a pieno regime e gli stessi furono messi a disposizione dei parlamentari, nella Sala della Lupa, la più grande del palazzo, poggiandoli sul consueto tavolo a ferro di cavallo e su tavolini poggiati su cavalletti, predisposti per la circostanza.

Ci si rese conto, che i percorsi obbligati erano solo due: o i radicali rinunciavano all'ostruzionismo — e non tirava assolutamente quest'aria — oppure, se si fossero applicate le regole in forma tradizionale senza inventarsi qualcosa di nuovo, la Camera avrebbe consumato l'intera legislatura senza certezza di giungere in tempo ad approvare un solo articolo.

Dopodiché comincia, come spesso è avvenuto, lo scontro tra ostruzionisti e anti-ostruzionisti: naturalmente questo non è uno scontro fisico, ma uno scontro che avveniva nel rispetto sostanziale delle norme regolamentari; naturalmente chi fa l'ostruzionismo dice che chi ha l'anti-ostruzionismo non rispetta le regole e viceversa, ma questo conta (o dovrebbe contare) poco ai fini della descrizione degli effetti.

Fu dunque inventata una soluzione che, ripeto, fu più semplice far passare in quella circostanza — ne sono testimone diretto — perché riguardava non un progetto di legge, ma le norme regolamentari: il che consentì con minori difficoltà di discostarsi dalle regole stabilizzate che riguardavano la procedura di approvazione delle leggi: per quanto riguardava le proposte di modifiche regolamentari, intanto, non c'erano vincoli costituzionali, se non quello dell'approvazione con la maggioranza assoluta dei componenti (a differenza di quanto avviene per il procedimento legislativo). D'altro canto, anche in passato le decisioni di adozione di norme regolamentari erano avvenute con forme diverse: dicevo prima della mozione Cambrey Dighy del 1900 con cui si dava mandato a una "Commissione per il regolamento" (perché ancora non era stata costituita la Giunta), quindi ad una commissione costituita lì per lì, di procedere a predisporre

modifiche regolamentari e questo già con il sistema degli uffici e non più delle tre letture. In altre occasioni si era discusso in modo diverso, in epoche lontane (in periodo statutario) qualche volta le modifiche erano state introdotte con una proposta di un singolo parlamentare; c'era e c'è tuttora la possibilità che ciascun componente della Camera presenti una proposta di modifica regolamentare e tuttavia questa proposta, a differenza delle proposte di legge, non può seguire il suo *iter* senza che la stessa sia fatta propria, in qualche misura, dalla Giunta per il regolamento (cioè la proposta di modifica regolamentare non ha una sua autonomia come la proposta di legge, ancorché il soggetto che la presenta sia sempre il singolo parlamentare). Tutto questo consentì di superare con minori difficoltà i principi che si seguivano tradizionalmente per l'approvazione delle modifiche al regolamento.

Il principio di fatto in uso era che anche per le modifiche regolamentari si seguisse, per quanto possibile e compatibile, la procedura prevista per i progetti di legge e vi erano delle analogie: la Giunta per il regolamento, in buona sostanza, si comportava come una commissione referente ancorché non vi sia precisa eguaglianza. La Giunta per il regolamento infatti ha compiti sia referenti sia redigenti; i testi possono essere sottoposti all'assemblea soltanto se sono stati preventivamente fatti propri dalla maggioranza della Giunta. In sostanza però l'attività della Giunta per il regolamento è un'attività preparatoria analoga a quella svolta dalla commissione referente.

L'idea che consentì di superare questo ostruzionismo fu in larga misura da iscriversi a mia responsabilità. Il principio della emendabilità era considerato sacro da tutti, anche dall'opposizione comunista (allora blanda, ma tradizionalmente forte), ed è ovvio che l'opposizione difenda l'emendabilità, che rappresenta un vero e proprio spazio vitale per la sua presenza in Parlamento. Togliere alle opposizioni il potere di emendare i vari progetti di legge che, tra l'altro, provengono in gran parte dal Governo, significa togliergli ogni spazio di mediazione, e quindi, la possibilità di far emergere le proprie idee, nel paese riducendo consistentemente la sua funzione tipica.

Mi ricordai che in commissione — ed io ero stato a lungo segretario della Commissione Affari costituzionali della Camera — in applicazione di circolari anche presidenziali, oltre che di specifiche istruzioni interne per i segretari di commissione, seguivamo una regola particolare in occasione della presentazione di emendamenti in commissione in sede deliberante. Nel caso fosse presentato un emendamento che comportava oneri finanziari, la commissione non poteva procedere alla sua votazione, ma doveva trasmetterlo alla Commissione bilancio per il parere, e questo a salvaguardia del bilancio dello Stato per il rispetto dell'art. 81 Cost. La prassi che si era formata era che la commissione in sede deliberante, qualora venissero presentati emendamenti di tale natura anziché sospendere immediatamente la seduta per trasmetterli alla Commissione bilancio, compiva, per ragioni di economia procedimentale, un passaggio ulteriore: il Presidente chiedeva se gli emendamenti erano “appoggiati”, cioè se c'era in commissione una maggioranza disposta a portarli avanti. Per verificare se questi emendamenti fossero sostenuti si procedeva ad una vera e propria votazione, che però non era una votazione deliberativa finale, ma una semplice votazione allo stato degli atti, cioè una “deliberazione provvisoria” diretta a stabilire soltanto se l'emendamento da trasmettere alla Commissione bilancio incontrasse il favore di una maggioranza. Se si fosse affermato l'inverso principio che il parlamentare presentatore di un emendamento implicante onere avrebbe avuto il diritto di vederselo comunque trasmettere alla commissione bilancio, il procedimento in commissione deliberante (che nasce come diretto a snellire il procedimento, a renderlo più agevole, alleggerendo il lavoro dell'assemblea) avrebbe fallito la sua missione. Infatti se un singolo parlamentare avesse voluto impedire alla commissione di deliberare in via definitiva su quel progetto, avrebbe potuto presentare ad ogni seduta emendamenti implicanti spese così da trasmetterli alla Commissione bilancio. Per evitare tale paradossale conseguenza la commissione si pronunziava sull'emendamento così da ritenerlo o meno meritevole di essere considerato nel procedimento. Se questa votazione di principio non si fosse conclusa positivamente ciò significava che

in commissione non vi era una maggioranza disponibile ad approvarlo così che lo stesso non veniva trasmesso per il parere e la commissione poteva tranquillamente concludere l'*iter* del progetto di legge. D'altro canto, la stessa Costituzione e le norme regolamentari applicative prevedono che il progetto di legge può essere rimesso all'assemblea quando ne sia fatta richiesta dal Governo, da un decimo dei componenti dell'assemblea o da un quinto dei componenti della commissione; quindi minoranze qualificate della commissione sono tutelate ai fini di riportare nell'alveo più completo e complesso dell'assemblea l'approvazione del progetto di legge.

Attraverso il ricorso allo strumento delle votazioni in linea di principio si riuscì a vincere quell'ostruzionismo: il complesso degli oltre 53 mila emendamenti fu ricondotto a pochi principi base comuni, il che rendeva possibile una reale discussione sui principi stessi e quindi sugli emendamenti espressione di quei principi. L'operazione di riconduzione degli emendamenti a pochi principi giustificativi in questo caso fu facile, anche perché i radicali avevano avuto poco tempo, per preparare un numero così elevato di emendamenti: questi erano formulati essenzialmente con variazioni di cifre o date. Si badi che l'ostruzionismo in questione venne fatto su di un solo articolo il 39 del regolamento, ed era diretto soprattutto ad evitare che fosse soppresso l'ultimo comma del testo allora vigente, che prevedeva la possibilità di deroga ai tempi ordinari previsti nel primo comma, ossia 30 minuti per ogni discorso. Se la norma non fosse stata soppressa il gruppo radicale avrebbe potuto seguire a chiedere la deroga ai limiti temporali per gli appartenenti al suo gruppo, così come avveniva costantemente ormai da tempo, come testimoniato da moduli prestampati predisposti dal gruppo e che venivano firmati e presentati alla presidenza per ottenere la deroga ai tempi di intervento previsti in via ordinaria dalla norma. Qui mi fermo, per lasciare tempo a Mattarella di svolgere le sue valutazioni su questo periodo di storia parlamentare che lui ha vissuto da protagonista, ma devo ricordare che perplessità sulla previsione di una deroga erano state espresse già in sede di approvazione del regolamento. Ricordo che Lucifredi era assolutamente contrario

a questa norma, perché aveva preventivato che l'ultimo comma dell'art. 39 avrebbe reso largamente inutile la norma ordinaria. Si comprende bene l'ostruzionismo grandioso posto in essere dai radicali e tuttavia il ricorso alle votazioni sui principi ha consentito di trovare la chiave di volta per permettere le ulteriori modifiche regolamentari.

Nel successivo intervento vi parlerò delle altre modifiche. Questa però costituiva in qualche modo la premessa di tutte le ulteriori modificazioni varate nel decennio, come prima ricordava Lanchester, ultima delle quali in ordine di tempo, ma forse prima in ordine di importanza fu quella così detta "dell'abolizione del voto segreto".

### *Fulco Lanchester*

Ringrazio il professor Traversa, perché ha fatto un'introduzione generale sui regolamenti parlamentari e la loro storia, ricapitolando e approfondendo ciò che si è detto anche la scorsa settimana e poi ha concentrato la sua attenzione sul periodo 1979-1981. Poiché è stato segretario generale aggiunto e anche segretario della commissione parlamentare Affari costituzionali — quella più importante — avendo visto Pannella ha concentrato su di lui il discorso, facendo in realtà divenire Marco Pannella e il gruppo radicale come i protagonisti delle modifiche regolamentari. Ciò è senz'altro vero, perché con l'uso "eversivo" dei regolamenti le Assemblee, ma in particolare la Camera dei deputati, erano entrate in crisi. Ma bisogna osservare anche il cambiamento di clima politico generale: penso, in particolare, alla elezione della Thatcher sempre nel 1979 e poi a quella di Reagan negli Usa; a una modificazione anche dei rapporti politici interni con le elezioni legislative del 1979. I radicali sono indubbiamente un problema, ma non l'unico. Ho già in precedenza richiamato l'ipotesi di grande riforma dell'ottobre di Craxi, ma vi sono evidentemente altri elementi che si collegano alla discussione tra il 1969 e il 1975. Ed è su questo che chiedo al professor Traversa di soffermarsi successivamente.

*Sergio Mattarella*

Ringrazio il prof. Lanchester dell'invito a offrirvi qualche spunto di riflessione: spero di farlo non inutilmente.

Di recente l'attuale Segretario Generale della Camera, Ugo Zampetti, intervenendo ad un convegno <sup>(1)</sup>, ha ribadito che il regolamento parlamentare è lo strumento più dinamico e flessibile del sistema istituzionale. Credo che questa affermazione sia corretta, e ragionevolmente fondata: va tenuta presente quando si esamina l'evoluzione, testuale e applicativa, dei Regolamenti parlamentari.

A me è stato dato il compito, come dire, di leggere le modifiche regolamentari degli anni Ottanta non in chiave politica, ma individuandone anche le motivazioni politiche, naturalmente non sempre scindibili da quelle tecniche, normative e regolamentari. Devo doverosamente fare una premessa: quando si effettuano letture di questo genere si rischia, inevitabilmente, di subire i condizionamenti della propria storia, delle proprie convinzioni, del modo in cui si sono vissuti e percepiti gli avvenimenti. Riflettendo in preparazione di questo incontro, ho cercato di liberarmi da questo condizionamento, ma non sono sicuro di riuscirvi del tutto. È chiaro che le valutazioni che si prospettano di determinate circostanze, con questa tipo di chiave di lettura, sono, ovviamente, più opinabili rispetto a quelle avanzate, sul piano strettamente giuridico, come quelle formulate dal Prof. Traversa.

Gli anni Ottanta sono iniziati subito dopo un mutamento rilevante delle condizioni politiche, e come ha ricordato il Prof. Traversa, la vita parlamentare risente dei mutamenti degli equilibri e delle condizioni politiche. I Regolamenti del 1971, di cui avete parlato otto giorni fa con Marco Pannella e Andrea Man-

<sup>(1)</sup> Seminar organised for the 40th Anniversary of the new parliamentary Rules of procedure: *Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971* (Origins, modifications and interpretation of the parliamentary Rules of procedure, 40 years after 1971). Speakers: Andrea Manzella, Paolo Armaroli, Gaetano Carcaterra, Carmela Decaro, Elisabetta Serafin, Ugo Zampetti, Paolo Ridola, Salvatore Curreri, Eduardo Gianfrancesco, Nicola Lupo, Guido Rivosecchi.

zella, erano improntati al principio della centralità del Parlamento (lo si è sempre detto e ho sempre pensato che si tratta di una giusta definizione). Essi avevano operato, in realtà, il recepimento di prassi consolidate, codificandole.

Credo che l'obiettivo fosse, in una considerazione molto condivisa, quello di aumentare la comune partecipazione protagonista nella vita delle istituzioni parlamentari, del Parlamento, realizzando, in quella sede, quella partecipazione che era impossibile in sede di Governo, per effetto di quella che viene chiamata la *conventio ad excludendum*; sorta in conseguenza delle condizioni internazionali, delle contrapposizioni politiche, nonché, infine, non va dimenticato, per effetto della volontà del corpo elettorale che esprimeva risultati che si rinnovavano, con relativa continuità, di elezione in elezione.

Alla base della riforma regolamentare vi era, palesemente, l'intendimento di rafforzare le istituzioni, coinvolgendo il più possibile in un comune lavoro parlamentare convergente, i gruppi collocati all'opposizione a causa di forti contrapposizioni politiche.

Non è forse casuale che, pochi anni dopo, come ha ricordato il Prof. Lanchester, si è sviluppata la fase della solidarietà nazionale, detta erroneamente del compromesso storico (in realtà capovolgendo un'espressione di Berlinguer che, in un articolo sul colpo di stato in Cile, invitava le forze politiche italiane a uno "storico compromesso"). La denominazione di compromesso storico ha assunto, nel corso del tempo, un significato riduttivo e talvolta dispregiativo. In realtà il termine sempre utilizzato, in quel periodo, fu quello di solidarietà nazionale. Aldo Moro, cui è intestata l'aula qui accanto, nel guidare quella fase, aveva scritto, inoltre, un articolo in cui parlava di una "terza fase" che, verosimilmente, era quella che, dopo una fase di comune impegno di governo, potesse basarsi su una reciproca legittimazione, un riconoscimento vicendevole, per poter successivamente governare, nuovamente contrapposti ma con possibilità di alternanza, e senza la durezza dello scontro che aveva preceduto la fase della solidarietà nazionale.

Al di là delle ipotesi e delle congetture, quel che interessa la nostra riflessione è che quel processo si interrompe e, come è noto, nel 1979, si concluse la fase della solidarietà nazionale. Il Partito Comunista tornò all'opposizione e nella Democrazia Cristiana prevalse quello che fu chiamato, nel congresso del febbraio del 1980, il preambolo anti-comunista. Si ripropose una condizione di forte contrapposizione dopo il periodo breve, incompiuto nel proposito di collaborazione nell'area di governo. Questo è la prima novità di fronte a cui ci si trova in Parlamento nel momento in cui si affronta, subito dopo all'inizio del decennio, nel 1981, la modifica del Regolamento di cui ha ampiamente parlato il Prof. Traversa, ma, va detto, non si tratta dell'unica novità.

Personalmente ne individuo quattro. Naturalmente è possibile pensare ad altri elementi. Io penso che siano essenzialmente quattro le ragioni che conducono a quel mutamento regolamentare che è rappresentato dalla novella del 1981.

La prima ragione, come si è detto, è che, conclusa la fase della solidarietà nazionale, della collaborazione tra i partiti che erano stati a lungo collocati stabilmente al governo e all'opposizione, si ritorna a una netta contrapposizione politica. I Regolamenti del 1971 erano chiaramente Regolamenti di collaborazione. Questa fase pone in crisi un impianto normativo così concepito.

Un secondo elemento, che penso di poter individuare — e di cui immagino che si sia parlato a lungo anche durante l'incontro precedente — è rappresentato dall'utilizzo a oltranza da parte del gruppo radicale dell'ostruzionismo, utilizzando tutti i possibili strumenti consentiti dal Regolamento del 1971. Si trattò di un uso singolare dei Regolamenti di Camera e Senato, in particolare della Camera; sia perché il Regolamento del Senato conteneva dei meccanismi di maggiore garanzia per lo svolgimento dei lavori parlamentari, affidando al Presidente poteri maggiori di quanto fosse previsto dal coevo regolamento della Camera; sia perché i radicali, al Senato, prima non erano presenti e, quando vi furono eletti, erano soltanto due. Ma soprattutto, ripeto, perché quel Regolamento offriva minori spazi per l'ostruzionismo.

Vi è un terzo elemento, non del tutto riconducibile alla fine della solidarietà nazionale ed estraneo all'ostruzionismo radicale: è costituito dall'atteggiamento del Partito Socialista che, pur avendo nella fase precedente fortemente richiesto e sollecitato la collaborazione e l'accordo tra i partiti di Governo con il PCI, con il congresso dell'Hotel Midas, sceglie una nuova leadership e cambia linea politica. Pur continuando, in alcune regioni e in alcune grandi città, a governare con il Partito Comunista, a livello nazionale decide di collaborare con la Democrazia Cristiana e di spezzare tutti i legami di possibile collaborazione tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista, temendo, come veniva dichiarato apertamente, che la collaborazione tra i due più grandi partiti avrebbe schiacciato il PSI, partito di minori dimensioni che si collocava tra di loro. Il progetto del nuovo Segretario, Craxi, era quello di valorizzare la posizione strategica del suo partito tra i due partiti maggiori. Come si comprende facilmente, rimuovere i regolamenti del 1971, che imponevano dialogo e convergenza parlamentare, era funzionale a questo obiettivo di spezzare ogni possibile ripresa di dialogo tra le due forze politiche più grandi e dotate di gruppi parlamentari molto più numerosi. Vi è stato, quindi, questo terzo elemento, costituito dal Partito Socialista che perseguiva una strategia nitida, lucida e accorta: rimuovere ogni condizione che potesse spingere alla ripresa di rapporti di collaborazione tra i due grandi partiti e alla conseguente diminuzione del proprio peso.

Va preso in considerazione, infine, un quarto elemento, cui ha fatto cenno, poc'anzi, il prof. Lanchester e che va considerato in tutta la sua importanza: lo svilupparsi e l'insorgere di un diffuso orientamento e movimento politico culturale, crescente, che chiedeva una razionalizzazione e un conseguente riassetto delle istituzioni. L'obiettivo enunziato era quello di assicurare una maggiore governabilità e, inoltre, per numerosi protagonisti di questo movimento, una più netta distinzione tra maggioranza e opposizione. Il prof. Lanchester ha fatto riferimento ad alcune posizioni di notevole valore giuridico, scientificamente importanti: vi era, quindi, questo elemento ulteriore che, seppur suscitato,

ovviamente, dall'osservazione dei fenomeni politici, era indipendente da questi.

Individuo e ho cercato di illustrare, quindi, quattro motivazioni che si collocano alla base della modifica regolamentare del 1981: la fine della solidarietà nazionale, l'ostruzionismo di principio, e pressoché costante, dei radicali, l'atteggiamento e l'interesse del Partito Socialista di spezzare e rimuovere ogni condizione che spingesse a collaborazione fra D.C. e P.C.I. nonché questo importante movimento culturale che sollecita una maggiore distinzione tra maggioranza e opposizione e chiede una maggiore governabilità che, fino ad allora, secondo queste opinioni, sembrava che le istituzioni non fossero in grado di assicurare.

Come è noto, inizia in quel periodo quell'intenso fenomeno di studi, di sollecitazioni, di dibattiti parlamentari, di iniziative di riforma. Il prof. Lanchester ha ricordato il decalogo Spadolini, la commissione Bozzi, gli intendimenti di Craxi del 1983, il programma del governo De Mita del 1988, il dibattito sulle istituzioni che si è svolto in Parlamento in quello stesso anno; e, nel successivo decennio, il messaggio del Presidente della Repubblica del 1991, la commissione De Mita-Iotti nel 1992, la commissione d'Alema del 1997. Questa forte spinta culturale e politica nasce nel decennio degli anni ottanta.

Ci si rese conto, a mio avviso, sulla base degli elementi ricordati, che era necessario ridurre l'ampiezza del primato del principio dell'unanimità nei Regolamenti parlamentari — che era stato accolto da quelli del 1971 — ed era, altresì, necessario limitare il potere dei singoli gruppi nei lavori parlamentari. In realtà, ci si mosse, originariamente, con l'obiettivo concreto di ridurre il potere dei gruppi minori e questo rimase un motivo conduttore della riforma, della novella del 1981. Naturalmente per conseguire questo obiettivo, bisognava ridurre i poteri di tutti i gruppi sui lavori parlamentari, seppur in misura diversamente graduata a seconda della consistenza.

Quale la ragione di questo obiettivo iniziale che poi divenne un'impostazione di fondo della modifica dei Regolamenti parlamentari che ruppe il principio dell'unanimità alla base di quelli

del 1971? Perché, come si è detto prima, i radicali praticavano, nei lavori parlamentari, un ostruzionismo di principio, sistematico, contro i Regolamenti definiti consociativi. Non che in precedenza non vi fossero gruppi minori; ve n'erano in abbondanza: i repubblicani, i liberali, i socialdemocratici; vi erano anche i missini, i monarchici, però si trattava di gruppi inseriti nelle coalizioni o alleanze e che, quindi, si muovevano, nella vita parlamentare, secondo le esigenze della coalizione o della alleanza, ovvero che accettavano di osservare quello che veniva chiamato, non tanto la prassi, quanto il costume parlamentare.

In realtà — lo ha accennato il Prof. Traversa poc'anzi — i Regolamenti del 1971 postulavano una spontanea autolimitazione nell'uso degli strumenti che essi offrivano, tranne, naturalmente, in circostanze eccezionali, in occasione di questioni politiche di particolare e grande rilevanza. Si sapeva bene che quei Regolamenti potevano dare spazio a ostruzionismo, anche paralizzante, ma la regola non scritta, e tacitamente accettata, era che si utilizzassero tali strumenti soltanto in occasioni o dibattiti di grande rilevanza politica. L'arrivo dei radicali e di altri gruppi minori alla sinistra del Partito Comunista — Democrazia Proletaria e Pdup — rompe questo modo di operare: essi si dissociano da quel costume di comportamento fin lì condiviso dai gruppi parlamentari nelle Legislature in cui, peraltro, loro non erano presenti. Anche l'ostruzionismo della destra, cui ha fatto riferimento il Prof. Traversa, non fu consueto.

La situazione che si produce, all'arrivo dei radicali è, invece, quella di un ostruzionismo di principio, perché volto proprio a contestare l'abitudine alla ricerca di convergenze, pur se, ovviamente, non sempre alla convergenza si arrivava dato che si cercava di convergere partendo da posizioni distanti, sovente contrapposte.

Non ero, allora, ancora in Parlamento (vi sono entrato nel 1983), ma quell'ostruzionismo era, come ho detto, di principio, perché contestava l'impostazione dei Regolamenti del 1971 ed era volto a provocare una decisa distinzione dei ruoli tra maggioranza e opposizione. Non a caso era un ostruzionismo che era dichiaratamente contro prassi e consuetudini, contro tutto ciò

che non fosse espressamente scritto nelle norme del Regolamento. Prassi, consuetudini e semplici abitudini, pur da tempo accettate e condivise, venivano contestate, perché si proclamava, appunto, un ostruzionismo di principio che veniva realizzato a oltranza, e veniva praticato con un certa sistematicità.

Vorrei aggiungere però che, anche sotto questo profilo, vi è qualche altro elemento ulteriore che non va trascurato. Certamente non è stato estraneo a questo orientamento, e al mutamento nell'applicazione dei Regolamenti parlamentari, la progressiva tendenza a una sempre minore consistenza parlamentare dei gruppi maggiori, quelli della Democrazia Cristiana e del Partito Comunista. Vi ricordo qualche numero: nel 1976 vi erano 262 democristiani e 220 comunisti, per un totale di 482 deputati, il 76,5% della Camera, sostanzialmente un vero bipartitismo. Nel 1979 vi erano 261 democristiani ancora e 193 comunisti, 454 in totale. Nel 1983, 226 democristiani e 166 comunisti; in totale 392. Si potrebbero aggiungere al PCI i 20 eletti nella Sinistra indipendente, ma qui si parla di gruppi parlamentari e della dinamica tra gruppi e non sarebbe del tutto corretto. Nel 1987 furono eletti 234 democristiani e 149 comunisti, in totale 383, il 60,7% del Parlamento.

In un decennio la somma dei due più grandi gruppi venne a passare da 482 deputati a 383, dal 76,5% al 60,6%. Questa diversa condizione, naturalmente, incideva sugli equilibri della vita parlamentare, sul clima assembleare, sullo spazio di azione degli altri gruppi, perché pur se D.C. e P.C.I. erano gruppi, stabilmente, l'uno in maggioranza e l'altro all'opposizione (tranne la fase della solidarietà nazionale), quindi contrapposti, erano i protagonisti pressoché assoluti della vita parlamentare. Questa riduzione progressiva ha indebolito, ovviamente, il loro ruolo comune di conduzione della vita parlamentare, man mano che decresceva la loro forza complessiva.

In queste condizioni era maturata, nei gruppi che avevano approvato i Regolamenti del 1971, l'esigenza di restituire funzionalità al Parlamento e praticabilità ai suoi lavori. Questa esigenza venne condivisa anche dal PCI che era all'opposizione. Si trattava di restituire alla vita parlamentare quella funzionalità che veniva

posta in discussione da quell'ostruzionismo praticato sistematicamente e, ripeto, a oltranza.

Tutti i gruppi, grandi o piccoli, che avevano condiviso l'adozione dei Regolamenti del 1971 convennero su alcuni obiettivi: razionalizzare la distribuzione dei poteri del funzionamento della vita parlamentare tra i vari protagonisti (il Presidente, i gruppi, i singoli deputati o i singoli senatori), introducendo norme che consentissero di applicare sempre il metodo della programmazione dei lavori, attraverso l'accrescimento del ruolo del Presidente e attraverso il superamento del principio dell'unanimità; limitando la durata degli interventi e, quindi, rendendo impossibili quelle performance alla Boato o alla CiccioMessere che potevano anche essere definite epiche, ma che, obiettivamente, erano anomale in un Parlamento se praticate sovente.

Accelerare e razionalizzare i tempi del procedimento legislativo, "razionalizzare" — lo dico tra virgolette perché è sempre stato un punto dolente l'iter dei decreti legge —, rilanciare (anche questo fu uno degli obiettivi di allora perseguiti) il procedimento redigente. Su queste basi si è approvata la modifica del Regolamento del 1971 e si è poi sviluppato successivamente, nel decennio, un processo di modifica regolamentare con tappe diverse, non del tutto lineari, con alcune contraddizioni volute o senza consapevolezza. Si è trattato, quindi, di un fenomeno, come ha ricordato il prof. Traversa, novellistico; non di riforma sistematica, perché si è sviluppato per modifiche puntuali. Basta ricordare che, alla Camera, in quel decennio, vi sono state otto modifiche regolamentari in otto anni. Al Senato, in quei dieci anni, ve ne sono state tre, anche perché la situazione, in quell'Assemblea, era diversa: vi era una condizione più tranquilla anche perché, nel Regolamento del 1971, il Presidente di allora, Fanfani, aveva fatto introdurre norme che garantivano i suoi poteri sulla programmazione dei lavori.

È possibile dare una spiegazione di questo percorso accidentato, che caratterizza le modifiche regolamentari negli anni '80. A mio avviso, come presumo sia stato rilevato nell'incontro della settimana scorsa, i Regolamenti del 1971 avevano recepito le prassi sperimentate, naturalmente poi innovando con la codifi-

cazione. Nel decennio iniziato nel 1980 si cerca, con le modifiche regolamentari, di realizzare discontinuità e quindi si svolge un percorso non sperimentato, nuovo, da definire. Questo può spiegare non gli errori, ma l'andamento più difficile, più accidentato e meno lineare delle modifiche regolamentari di quel periodo.

Il primo confronto sulle modifiche regolamentari è quello, acceso, del 1981 alla Camera dei deputati. Ne ha parlato il prof. Traversa. Anche io vorrei sottolineare che, a riprova della necessità degli obiettivi che ci si proponeva con quella modifica regolamentare si può indicare proprio la reazione dei radicali alle proposte di modifica: cinquantatremilatrecentosessantasei (53.366!) emendamenti che costituiscono, obiettivamente, un pacchetto d'urto piuttosto robusto. L'atteggiamento dei radicali — è presente, qui, Pannella — era motivato con l'affermazione che, in realtà, le modifiche regolamentari proposte volevano colpire soltanto i poteri dei gruppi minori di opposizione, lasciando quindi uno spirito e una modalità di comportamento "consociativi". Io credo — si tratta della mia lettura, naturalmente — che questo atteggiamento fosse in contraddizione con le motivazioni del loro precedente ostruzionismo sistematico contro i Regolamenti del 1971, definiti consociativi. In realtà, difatti, tutto il complesso di proposte della novella del 1981 e, in particolare, il superamento del principio dell'unanimità in favore della programmazione dei lavori, introduceva quella maggior attenzione, vorrei aggiungere, quella più netta distinzione tra maggioranza e opposizione, invocata in precedenza dai radicali per giustificare l'ostruzionismo sistematico, di principio, praticato con la motivazione dichiarata di far saltare il sistema consociativo.

Come si è arrivati a questa riforma lo ha ricordato il prof. Traversa: con il lodo Iotti, dietro al quale vi erano i funzionari come spesso avviene nella vita delle Camere (naturalmente per quanto attiene alle soluzioni tecnico-giuridiche: la decisione politica era della Presidenza). L'amministrazione della Camera (certamente così anche al Senato) è, in effetti, una struttura di grande valore istituzionale, oltre che di autentica imparzialità dalle parti politiche, di qualificate capacità professionali.

La prima considerazione da fare è, appunto, che i precedenti di modifica regolamentare, con cui è stato aggirato l'ostacolo dei cinquantatremilaseicentosessantasei emendamenti presentati dai radicali, non erano univoci. La Presidente Iotti dichiarò che occorreva investire della questione la Giunta per il Regolamento, perché individuasse un percorso procedurale capace di risolvere questo contrasto tra i precedenti registrati. La soluzione fu quella di distinguere le modifiche regolamentari dal procedimento legislativo ordinario — lo ha detto bene il Prof. Traversa — non votando sui singoli emendamenti presentati dai singoli deputati, ma su principi emendativi, formulati dalla Giunta sulla base delle indicazioni che emergevano dagli emendamenti dei deputati. Questo naturalmente riduceva di molto le opzioni — e, di conseguenza, il numero delle votazioni necessarie — e consentì la possibilità di sviluppare in maniera praticabile la discussione e le votazioni della novella del Regolamento.

Le modifiche vennero approvate con amplissima maggioranza, se non ricordo male circa il 95% dei votanti si espresse a favore delle modifiche regolamentari. I radicali non parteciparono al voto, se non sbaglio. Immagino che il prof. Manzella lo abbia detto anche mercoledì scorso, che sul lodo Iotti, su questa modifica di procedura, su questa decisione di nuova procedura si formò una maggioranza regolamentare, non politica naturalmente, tra gruppi politicamente contrapposti ma convergenti sulla visione del modo di funzionamento del Parlamento e sulla necessità di assicurare, a loro avviso, funzionalità al Parlamento. In realtà la Camera, con quella novella, si allineava alla situazione regolamentare del Senato come ho accennato più volte.

Questo primo passo fu, successivamente, completato, alla fine del decennio negli anni novanta: il risultato registrabile è stato, complessivamente, un ampliamento dei poteri del Presidente, sottolineandone la funzione di arbitro e di risolutore imparziale delle controversie, a garanzia di tutti; un maggior coinvolgimento del Governo e un aumento del suo ruolo nei lavori parlamentari; una valorizzazione delle proposte dei gruppi, graduata a seconda della loro consistenza, richiedendo una soglia numerica di una certa qualificazione per alcuni adempimenti; una

tendenza a regolare con certezza i tempi di discussione dei provvedimenti. Questo, in definitiva, mi sembra possa essere definito il prodotto di quel percorso riformatore quando le novelle degli anni ottanta vengono completate nel decennio successivo.

Riguardo alla novella del 1981 potrei ricordare un evento rappresentato dal tentativo di razionalizzare la procedura per l'esame dei decreti legge, tema sofferto non soltanto allora, come è ben noto. La situazione era obiettivamente anomala: veniva abitualmente praticata la reiterazione dei decreti legge che non fossero stati convertiti nell'arco del termine di sessanta giorni, previsto dalla Costituzione. Il numero dei decreti pendenti, di conseguenza, era molto elevato perché a quelli nuovi si aggiungevano quelli via via reiterati, anche più volte. Generalmente veniva rispettato il carattere di omogeneità del decreto legge, ma il loro numero era obiettivamente abnorme. La situazione era diversa rispetto alla stagione di questi ultimi anni, in cui i decreti sono molti, in un numero molto elevato non perché reiterati, perché ormai è impossibile, come è giusto che sia, ma perché ne vengono emanati tanti; e, inoltre, sono, molto spesso, eterogenei nel loro contenuto.

Posso riferire un'esperienza personale: come ricordato dal Prof. Lanchester nell'estate del 1987 diventai ministro dei rapporti con il Parlamento; si era a inizio Legislatura e, quindi, anche a motivo della pausa elettorale, vi era una grande quantità di decreti reiterati, che non erano stati convertiti nel termine costituzionale. Cercammo, insieme ai capigruppo di maggioranza e di opposizione, con l'approvazione e il consenso della Presidente Iotti, una soluzione a quella situazione ingovernabile che si presentava di stallo insuperabile. Riuscimmo a trovare un'intesa: un piccolo lodo, individuando alcuni decreti legge da abbandonare senza che il Governo li reiterasse alla scadenza, indicandone altri che potevano essere convertiti velocemente senza contrasti, e elencandone un terzo gruppo che sarebbero stati discussi nei tempi consueti con la fisiologica contrapposizione tra maggioranza e opposizione. Rammento questo episodio perché sono convinto che, quali che siano le norme, è indispensabile, per il buon

funzionamento delle istituzioni, cercare sempre un minimo terreno comune; minimo ma consistente, se possibile, senza pretesa di imporre comunque la propria convinzione, anche soltanto procedurale, all'opposizione.

A quell'intesa fece seguito, con il successivo Governo, un tentativo — lo ricordo perché costituisce una piccola curiosità — svolto tramite uno scambio epistolare, interessante, tra il Presidente della Camera, Nilde Iotti, il Presidente del Senato Spadolini e il Presidente del Consiglio De Mita, con cui si ipotizzava (con toni diversi tra le tre lettere e i tre interlocutori, perché il Governo tirava da una parte e le Camere dall'altra, come è comprensibile) un'intesa, sulla base di una comune richiesta di mettere allo studio la possibilità di rendere certi i tempi di approvazione dei decreti, a fronte di una riduzione del loro numero e della non reiterazione dei decreti, esaminando, contestualmente, percorsi più brevi e più veloci per alcuni progetti di legge particolarmente importanti per il Governo. Il tentativo rimase senza esito, anche perché travolto dal clima di contrasto sull'abolizione dell'ordinarietà del voto segreto, prodottosi pochi mesi dopo, ma alcuni elementi sono stati, successivamente, raccolti dalla novella del 1997, in tempi obiettivamente più maturi.

Riguardo ai decreti legge va ricordato un elemento interessante: la novella del 1981 non ha previsto il contingentamento dei tempi e i decreti legge alla Camera sono, tuttora, al di fuori del possibile contingentamento dei tempi, pur se una norma transitoria della novella del 1997, in realtà, lo potrebbe consentire. Si tratta di una norma la cui formulazione, quanto al tempo di transitorietà, non è di estrema chiarezza ma gli anni trascorsi dovrebbero essere, ormai, termine sufficiente. Il contingentamento dei tempi avrebbe potuto compensare la non reiterazione, con la novella del 1981 invece si è preferito introdurre, con una certa ingenuità, un passaggio ulteriore, che si riteneva quasi risolutivo: cioè l'esame preliminare, nel procedimento di conversione dei decreti legge, dell'esistenza dei presupposti di necessità e urgenza, presupposti, come è noto, richiesti dalla Costituzione. Si coltivava la convinzione o, quanto meno, la speranza, l'una e l'altra illusorie, che anche la maggioranza avrebbe votato contro

quei decreti palesemente privi di quei presupposti, cosa che non pressoché avvenne mai (che io ricordi è accaduto soltanto una volta) e che l'opposizione, una volta che un decreto avesse superato quell'esame preliminare, lo avrebbe poi affrontato velocemente, nel merito. Naturalmente le due cose non sono avvenute e, nella realtà, il risultato è stato quello di un appesantimento ulteriore dell'iter di conversione dei decreti legge.

Quando, successivamente, la Corte Costituzionale ha dichiarato, opportunamente, che non era legittimo reiterare i decreti legge, questo strumento è rimasto, tra quelli legislativi, quello più facilmente contrastabile sul piano procedurale e, tuttavia, continua ad essere anche il più adoperato.

Va ricordato, come rilevante, un altro intervento riformatore, oltre a quello, di cui ho fatto cenno, del voto, palese o segreto: quello della sessione di bilancio, con la scansione rigida delle sue fasi, il contingentamento dei tempi nella sessione di bilancio, l'aumento del ruolo del Governo. Un sistema che io credo che, pur se discretamente costruito, e condiviso, è risultato ridotto, nella sua funzionalità effettiva, dalle leggi finanziarie gonfie ed eterogenee, dette, difatti, omnibus. Difetto che si è cercato di eliminare con la legge 362/1988 che ha istituito il DPEF (Documento di programmazione economica e finanziaria) e i documenti allegati alla finanziaria per liberare questa da norme eterogenee di merito. Alla legge del 1988 fece seguito un'altra novella regolamentare per adeguare ad essa i Regolamenti. Oggi il sistema, come è noto, è ulteriormente cambiato.

Vi sono state in quel decennio altre modifiche puntuali, che potremmo definire minori. Le ricordo soltanto: nel 1982, 1983 e 1987, per ben tre volte, si è modificata la norma che regola il procedimento delle commissioni in sede redigente, nel tentativo di rilanciare, appunto per ben tre volte, questo istituto, che non ha mai trovato spazio nella vita parlamentare.

Si è modificata la previsione della presenza nell'Ufficio di presidenza della Camera di tutti i gruppi. Per la verità, nel gennaio del 1987, era stato previsto che tutti i gruppi minori, anche quelli sotto il numero di venti componenti, previsto come minimo dal Regolamento, potessero costituire gruppo autonomo

e anche essi con diritto di presenza nell'Ufficio di Presidenza con un rappresentante. Nel gennaio del 1987, si è limitato a tre il numero massimo di presenze dei gruppi minori in quell'Ufficio. Svoltosi le elezioni nell'estate del 1987, un'ulteriore novella regolamentare ha eliminato quel limite di tre e, di conseguenza, tuttora vi sono Uffici di Presidenza elefantiaci in cui sono presenti tutti i gruppi. Intendiamoci: ritengo che sia giusto che i gruppi siano presenti nell'Ufficio di Presidenza, ma occorrerebbe trovare un sistema per evitare che vi siano gruppi strumentalmente costruiti. Occorrerebbero norme — non difficili da formulare — che evitino la proliferazione dei gruppi.

Nel 1987 è stata modificata anche la competenza delle commissioni parlamentari, che prima rispecchiava i ministeri di riferimento. Nel 1987 è stata operata una cesura: sono state attribuite alle commissioni parlamentari delle competenze per materia omogenea, a prescindere dai confini di competenza adottati per i ministeri, tra l'altro diventati piuttosto mutevoli, come è noto. Infine è stata prevista l'attribuzione, accanto alla commissione bilancio, ad altre due commissioni filtro di parere obbligatorio, la commissione affari costituzionali per i profili di costituzionalità e la commissione lavoro per il pubblico impiego. Modifiche minori, ma che ho citato perché rappresentano un pacchetto di norme, alcune delle quali volte a rendere più funzionale la vita della Camera.

Il decennio, che si era aperto con una battaglia parlamentare molto accesa e intensa, quella per la novella regolamentare del 1981, si è concluso con un'altra battaglia parlamentare, ancora più intensa e accesa, si potrebbe dire incandescente: quella sulle modalità di voto, sul voto segreto. Nel 1988 si affronta questo tema: si trattava, in realtà, di un'innovazione fortemente voluta dal Partito Socialista, innovazione che riceveva consensi e dissensi naturalmente. Dissensi forti da parte dell'opposizione, ma anche all'interno della maggioranza vi erano divisioni che andavano dalle perplessità a dissensi dichiarati circa i motivi e gli effetti della parziale abolizione o, per lo meno, della limitazione a pochi casi dell'uso del voto segreto.

Non credo che tra le motivazioni vi fosse, anche in questo caso, la volontà del Partito Socialista di rimuovere uno strumento di possibili intese sottobanco tra i due grandi gruppi (ipotesi, peraltro, davvero molto remota). Penso che, al di là dell'obiettivo opportunità della forte limitazione del voto segreto, il motivo per cui quel partito la perseguiva fosse un altro. Il ricordo della maggioranza assembleare che aveva prodotto i Regolamenti del 1971, e che, in realtà, si era ritrovata anche in occasione della modifica del 1981, continuava ad costituire, per il PSI, motivo di preoccupazione. Ottenendo che tutta la maggioranza — e, quindi, soprattutto la D.C. — si schierasse per la forte limitazione dell'uso del voto segreto era evidente che si sarebbe creata una frattura politica con il Partito Comunista, duramente contrario alla modifica, e questo scontro avrebbe travolto quella maggioranza regolamentare del 1971 e del 1981. Lo scontro parlamentare avrebbe creato un solco tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione e questo era, appunto, l'obiettivo che il Psi coltivava per rendere più difficili possibili incontri tra parte della maggioranza e opposizione.

Vi era un altro motivo, come ho ricordato, non solamente tattico. Vi era l'esigenza di maggior chiarezza delle posizioni parlamentari che comportava la necessità di un'assunzione di responsabilità trasparente da parte dei parlamentari. Vanno ricordati i danni provocati dai franchi tiratori. Naturalmente il giudizio è, per le diverse parti politiche, positivo o negativo, a seconda delle circostanze, sull'effetto della loro azione, ma si tratta comunque di un'azione nascosta e censurabile. Numerosi governi sono caduti per effetto del voto segreto anche su questioni di lieve entità. Decenni indietro il costume parlamentare comportava che bastasse un voto contrario, a scrutinio palese o segreto che fosse, su un provvedimento, anche di rilievo minore, perché il Governo fosse obbligato alle dimissioni. Questo costume ha perso notevolmente vigore dalla metà degli anni '80 e, ormai, è scomparso del tutto, da tempo. Ricordo che il primo Governo Moro cadde, perché, a scrutinio segreto, non fu approvato un emendamento che prevedeva 100 milioni alle scuole materne non statali, una questione decisamente minore. Alcuni

governi sono caduti, perché, posta e ottenuta a scrutinio palese la fiducia su un decreto legge, vedeva il decreto respinto nel voto finale, allora necessariamente a scrutinio segreto. Il voto segreto aveva anche contribuito, talvolta, a produrre delle anomalie e dei guasti di comportamento nel costume parlamentare.

La vicenda della forte riduzione della previsione regolamentare dell'uso del voto segreto fu caratterizzata anche da un'impropria caratura di natura politica: la maggioranza di governo, il centro-sinistra allora (D.C., P.S.I., P.S.D.I. e P.R.I.) ne faceva quasi un punto del programma di governo, ciò che contrastava con la natura squisitamente parlamentare della questione. Il documento programmatico presentato alle Camere dal Presidente del Consiglio De Mita, nell'aprile 1988, faceva espressamente riferimento a modifiche regolamentari e alla modifica sul sistema di voto. Era stata, questa, una richiesta irrinunciabile del PSI al momento di formare il governo e devo dire che, per quanto la questione fosse di indubbio rilievo istituzionale, si trattava comunque, obiettivamente, di una forzatura, perché il tema era di natura e di spettanza esclusivamente parlamentare. Lo dico con rammarico, perché anche in quel Governo ero ministro per i rapporti con il Parlamento; anche se posso aggiungere, a mia giustificazione, che, nel successivo dibattito sulla riforma delle istituzioni, svoltosi nel maggio successivo, nel concluderlo, alla Camera, a nome del Governo, non ho fatto alcun cenno all'auspicio del Governo riguardo alle modifiche delle modalità di voto.

Il clima era surriscaldato: pochi mesi dopo quel dibattito parlamentare sulle riforme, il clima divenne, nell'autunno, veramente acceso e l'iter della proposta di modifiche delle modalità di voto fu molto contrastato. Fu molto difficile, non tanto al Senato (anche lì peraltro nella maggioranza vi furono alcuni dissensi: una pattuglia dei senatori democristiani dichiarò che, senza alcune modifiche ampliassero i casi di voto segreto, non avrebbero votato la riforma), ma anche perché la procedura per le modifiche del Regolamento al Senato non era su principi emendativi ma su emendamenti quindi era una procedura più condivisa e la modifica regolamentare al Senato riguardava anche altri oggetti, so-

prattutto perché, al Senato, in realtà, già si votava palesemente nel voto finale sulle proposte di legge.

La vicenda sulle quelle modifiche fu quindi molto accesa alla Camera. Venne contestata, anche dal Gruppo del Partito Comunista, la procedura di votazione per principi emendativi, quella applicata nel 1981 con un consenso amplissimo. La presidente Iotti si trovò in imbarazzo in alcuni momenti (era iscritta al Gruppo del P.C.I.) ma, posso dire con cognizione di causa, riuscendo sempre a governare i lavori con fermezza e serenità. La Iotti è stata una grande Presidente della Camera ed ha sempre assicurata grande efficienza nella conduzione dei lavori e mantenuta una assoluta imparzialità sia nell'applicazione del Regolamento che nella conduzione dell'Aula.

Le riserve erano molto diffuse anche all'interno della maggioranza, particolarmente dentro la Democrazia Cristiana. Quali i motivi? Il timore di un ridimensionamento dell'indipendenza dei parlamentari rispetto ai partiti di appartenenza. Inoltre in alcuni democristiani vi era una sorta di avversione istintiva contro questa modifica del modo di votare perché veniva vista come la modifica di Craxi. Pertanto, erano alti i timori che non si raggiungessero i 316 voti necessari e, ancor più, che attraverso emendamenti venisse svuotata la proposta la proposta. Craxi, Segretario del P.S.I., chiese che gli emendamenti si votassero con la necessità della maggioranza assoluta per la loro approvazione. La motivazione era semplice era chiara: bastava in quel modo far astenere dal voto tutti i deputati della maggioranza perché nessuna proposta emendativa venisse accolta: si trattava di un modo di controllare i comportamenti dei deputati di maggioranza. La richiesta non fu accolta, com'era giusto, e si percorse una strada, a mio avviso, indispensabile, fatta di confronti, di mediazioni che non fece scomparire un'opposizione molto forte e decisa, ma attenuò la durezza del confronto e riuscì a contenere in termini accettabili i dissensi nella maggioranza.

Il testo finale era piuttosto diverso, anzi era notevolmente diverso dalla proposta iniziale della Giunta per il Regolamento e furono aggiunti molti altri casi di possibile voto segreto. Basta leggere l'articolo 49 del Regolamento della Camera per vedere

quale è stato il risultato; e credo si sia trattato di un buon risultato. Si inserì anche la previsione che, per i decreti legge — questo era uno dei punti di cui si dibatteva — qualora vi fosse un decreto legge composto da un solo articolo si sarebbe comunque fatto ricorso al doppio voto finale. Come è noto, quando un disegno di legge è composto da un solo articolo il voto sull'articolo coincide con quello finale e i decreti legge, spesso, sono accompagnati dal disegno di legge di conversione formato da un solo articolo. La proposta, accolta dall'opposizione comunista e dalla maggioranza, fu che, in questo caso, i decreti legge fossero approvati con un secondo voto finale (non segreto) per evitare che il governo mettesse la fiducia sull'articolo emendato, come sovente avviene, senza alcun voto finale.

La riforma, con le modifiche introdotte, fu approvata, il 3 ottobre del 1988, con 323 voti favorevoli, quindi con pochi voti di margine, sei per la precisione. Non ho fatto in tempo, oggi, a verificare quale fosse, allora, il numero dei deputati della maggioranza di governo. Mi sembra che fossero circa 370: vi furono, pertanto, numerose defezioni tra le fila della maggioranza.

Il profilo più rilevante ai fini della nostra riflessione, comunque, è che era venuta meno la maggioranza regolamentare che, formatasi nel 1971, si era ritrovata ancora nel 1981: nel 1988 quella maggioranza regolamentare era saltata e la modifica regolamentare venne approvata a stretta maggioranza. Si realizzò, quindi, una vera modifica di maggioranza regolamentare (ovviamente ben diversa da quella politica).

Vi è un particolare che vorrei sottolineare perché interessante: il lodo Iotti, intorno a cui si era riformata quell'amplissima maggioranza regolamentare, scomparsa nel 1988, fu poi codificato nel febbraio del 1990 sia pure con qualche variazione. Si è trattato di un riconoscimento che credo quella decisione meritasse e, in questo modo, emblematicamente, quel lodo, che aveva aperto le vicende regolamentari del decennio, consentendo la modifica del 1981, le concluse con la sua codificazione.

In conclusione: qual è l'effetto delle modifiche regolamentari del decennio '80-'90 sulla forma di governo del nostro paese?

Non ho la capacità di dare una lettura compiuta, così impegnativa, mi limito a sottoporvi alcuni spunti, alcune osservazioni puntuali e, forse, scoordinate.

Il mutamento delle modalità di rapporto tra maggioranza e opposizione, rispetto agli anni Settanta cambia decisamente il tipo di rapporto tra maggioranza parlamentare e opposizione a partire dal 1981. Si può registrare un mutamento anche del rapporto tra Parlamento e Governo: il Governo vede accresciuto il suo ruolo nei lavori parlamentari. Si può individuare, ancora, un mutamento dei rapporti tra Governo e maggioranza e tra Governo e opposizione. Con le norme del 1971 il Governo dipendeva dalla maggioranza e anche dall'opposizione, in misura difforme, ovviamente meno dalle forze di minoranza. Con quelle del 1981 diventa dipendente dalla sola maggioranza.

Posso aggiungere, fuori campo, una considerazione? Adesso siamo pervenuti alla condizione contraria: alla dipendenza del Parlamento nei confronti del Governo, della maggioranza nei confronti del Governo, ma questo è un argomento che non ha a che vedere con il decennio degli anni ottanta.

Un secondo punto è costituito da un ampliamento della figura e del ruolo del Presidente di ciascuna Camera.

Un terzo è rappresentato dalla modifica introdotta dalla forte limitazione dell'uso del voto segreto: in linea di principio, a seguito della modifica, si è modificato il rapporto tra parlamentari ed elettori; verosimilmente, sul piano di fatto, il rapporto tra parlamentari e Governo. Credo che, con la normalità del voto palese, sia mutato molto meno di quanto temuto il rapporto tra parlamentari e partiti di appartenenza, nel senso, che negli anni immediatamente successivi alla modifica delle modalità di voto, non si è registrata una dipendenza così forte come taluni parlamentari temevano. Certo, oggi, la dipendenza dei parlamentari eletti con liste bloccate è assoluta rispetto ai partiti di appartenenza, ma anche questo aspetto esula dall'esame del decennio degli anni ottanta.

Un quarto punto riguarda il bilancio: le modifiche regolamentari degli anni ottanta hanno introdotto maggior chiarezza sulla titolarità della politica economica, sulla sua responsabilità.

Infine, le modifiche regolamentari degli anni ottanta hanno comportato una maggior funzionalità interna delle Camere.

Si tratta di cinque aspetti che hanno influito sul funzionamento del sistema di governo, sulla vita delle istituzioni nel nostro paese. Vorrei aggiungere, come ultima considerazione, che le modifiche del decennio anni ottanta hanno, in fondo, pur senza che si prevedesse, posto il sistema in grado di reggere l'impatto con la modifica del sistema elettorale che ha introdotto il maggioritario. Non ne parlo: il Prof. Lanchester, con grande cortesia ha fatto riferimento al fatto che sono stato estensore e relatore della legge elettorale del 1993, ma la questione è estranea al periodo considerato. Dirò soltanto che le modifiche regolamentari del decennio degli anni ottanta hanno, ripeto, posto il sistema di governo in condizione di reggere l'impatto con il maggioritario. Certo sarebbero state estremamente necessarie anche altre modifiche, ulteriori adeguamenti per rendere coerente il funzionamento del sistema delle istituzioni al sistema elettorale maggioritario. Ma questo era compito degli anni novanta e non degli anni ottanta e, quindi, io qui mi fermo.

*Fulco Lanchester*

Ringrazio il Prof. Mattarella, perché è stato molto chiaro ed esaustivo sull'intreccio tra momento di motivazione politica generale ed elementi operativi delle modifiche parlamentari, che sono divenuti palesi ed estremamente chiari nella parte conclusiva attraverso la descrizione delle cinque modifiche essenziali che ne sono derivate, per cui credo sia opportune dibatterne.

*Silvio Traversa*

Anzitutto, riprendendo dal punto in cui avevo lasciato il mio precedente dire, volevo dare lettura proprio del parere della Giunta del Regolamento sulla questione dei "principi emendativi", parere che fu espresso a larghissima maggioranza. Il parere della Giunta, in ordine alla procedura da seguire, così recitava:

"I. Le iniziative di modifica alle proposte della Giunta pre-

sentate dai deputati sono sottoposte ad un regime giuridico diverso da quello, previsto dagli artt. 85 e ss., in base al principio che non si debba necessariamente seguire la disciplina regolamentare propria del procedimento legislativo. Esse sono esaminate dai relatori, i quali, ciascuno per la materia di sua competenza, indicano alla Giunta e, successivamente, alla Assemblea i principi desumibili dal complesso delle iniziative fra loro collegate o quelle che possono essere valutate in modo autonomo;

II. sul complesso di tali punti si svolge in Assemblea, su ciascuna proposta della Giunta, un'unica discussione regolata dal Capo VIII del Regolamento (quello relativo alla discussione, n.d.r.);

III. al termine di tale discussione, se la Giunta insiste sul proprio testo, i punti sono posti in votazione. Se sono tutti respinti, si vota la proposta pura e semplice della Giunta che, per essere accolta, deve ottenere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea;

IV. se la Giunta, al termine della discussione come sopra descritta, ritiene di dover modificare la propria proposta, la presenta eventualmente dopo una sospensione della seduta in un nuovo testo che terrà conto delle indicazioni accolte; tale testo sarà votato senza ulteriori proposte di modifica, previo svolgimento delle dichiarazioni di voto;

V. la stessa procedura, di cui al precedente punto IV si applica nel caso in cui uno dei principi non accolti dalla Giunta sia approvato dall'Assemblea (è ovvio che può esservi anche l'ipotesi che l'Assemblea vada in contrario avviso rispetto la Giunta, n.d.r.). In questo caso la Giunta presenterà un nuovo testo (*ecco non c'è un'automatica approvazione perché se l'Assemblea respinge una proposta della Giunta, il testo dovrà comunque tornare alla Giunta perché è la Giunta che propone le modificazioni regolamentari, n.d.r.*), che dovrà tener conto della decisione dell'Assemblea e che naturalmente dovrà essere approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea stessa”.

Vi è da dire che, ad illustrazione e premessa di questo parere, il Presidente Iotti adduceva ulteriori argomentazioni che io così riassumerei:

1) dai precedenti in materia di modifiche regolamentari, non emerge un orientamento univoco, ma di volta in volta si sono avute applicazioni non contestate di procedure concordate. Ed è questa la prima volta, dopo la riforma del 1971, che l'Assemblea esercita la potestà attribuitale dall'art. 64 della Costituzione;

2) il potere-dovere di ciascuna Camera di darsi un regolamento e di aggiornarlo, implica che si adotti una procedura che, in conformità dei principi regolamentari e delle norme costituzionali e nel rispetto delle fondamentali garanzie che l'ordinamento assicura ai singoli e ai gruppi, consenta alla Camera di formare la propria volontà e di esprimerla con una decisione finale;

3) inaccoglibilità della tesi secondo cui le modificazioni regolamentari debbano necessariamente seguire la normativa propria del procedimento legislativo, sia perché trattasi di procedimento monocamerale, sia perché la stessa Costituzione stabilisce garanzie diversificate in due diversi articoli, il 64 e il 72;

4) quando per un procedimento monocamerale, il Regolamento ha voluto che fossero seguite in tutto o in parte le norme sull'*iter* legislativo, lo ha espressamente previsto (art. 140 sulle inchieste parlamentari, artt. 113 e 114 sulle mozioni), tanto più che nel caso di specie mancano alcuni elementi propri del procedimento legislativo (intervento obbligatorio del Governo, Comitato dei nove, votazione finale obbligatoria a scrutinio segreto, — perché il Regolamento della Camera, così come lo Statuto Albertino, prevedeva l'obbligatorietà del voto segreto per il voto complessivo o finale sulle leggi, — apponibilità della questione di fiducia) e la sua collocazione nel Regolamento è tra le altre funzioni parlamentari, e non nel procedimento legislativo;

5) la Giunta per il Regolamento, per composizione e per funzioni, non può essere assimilata ad una Commissione referente: essa ha poteri particolari ed esclusivi in materia consultiva e di formulazione all'Assemblea delle proposte di modificazione al Regolamento che non sono contraddetti dall'attribuzione per prassi a ciascun deputato del potere di iniziativa in materia in quanto le proposte provenienti da parlamentari sono trasmesse in via esclusiva alla Giunta e non possono essere sottoposte all'esa-

me dell'Assemblea senza che la Giunta le abbia fatte proprie con conseguente inapplicabilità dell'art. 81 del Regolamento;

6) L'interpretazione letterale dell'intero art. 16 e considerazioni di ordine sistematico, pur non potendo comportare e l'inemendabilità dell'iniziale proposta della Giunta e che il procedimento di modificazione regolamentare si espliciti e concluda solo all'interno di tale organo, inducono peraltro a ritenere che debba in ogni caso sussistere in aula una fase di confronto tra le proposte dei singoli deputati e quelle della Giunta.

Di qui il parere di cui al testo. Le ulteriori modificazioni — vado per titoli perché se ne è già occupato il collega Mattarella — introdotte nell'VIII Legislatura (cioè dall'81 all'83), oltre alla durata degli interventi (l'art. 39 del Regolamento della Camera sul quale mi sono già soffermato) hanno riguardato un altro profilo significativo ed importante, la modifica della disciplina della discussione degli articoli, e cioè art. 85 del Regolamento.

È proprio su questo articolo che in passato si era sbizzarrita l'opposizione ostruzionistica... (breve interruzione di Pannella).

Che cosa prevedeva l'art. 85? Esso disciplinava la discussione in Assemblea degli articoli, mentre la discussione sulle linee generali, era disciplinata dall'art. 83, e per entrambe i tempi d'intervento erano stabiliti dall'art. 39. Mentre la Costituzione all'art. 72 statuisce che "ogni disegno di legge... è esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa che l'approva articolo per articolo e con votazione finale", il Regolamento della Camera all'art. 83 distingueva la discussione di ordine generale o sulle linee generale dalla discussione degli articoli, e poi l'art. 85 prevedeva la discussione di ciascun articolo e degli emendamenti ad esso proposti. In sostanza si avevano ben tre discussioni! E questo aveva dato luogo anche ad interpretazioni difformi in sede di ostruzionismo, anche a prescindere e prima ancora che i Radicali entrassero nella Camera. Tutto ciò comportò la necessità di razionalizzare l'art. 85 e, tra le varie forme di razionalizzazione si introdussero norme che limitavano la discussione, prevedendo, ad esempio, che uno stesso deputato non potesse intervenire per più di una volta sull'articolo ed anche per illustrare gli emendamenti di cui fosse stato proponente (salvo per i subemendamenti

presentati, come è ovvio, da altri!) per evitare ostruzionismi sia di singoli sia di gruppi anche grandi. Quindi con queste modifiche si sono ridotti sensibilmente i tempi di discussione e approvazione dei progetti di legge.

Poi, lo ha già ricordato l'On. Mattarella si introdussero nuove disposizioni per il programma, perché il principio di unanimità era miseramente fallito. Anche il filtro di legittimità costituzionale fu stabilito nella VIII Legislatura, con l'art. 96-*bis* che però — e mi associo totalmente alle considerazioni di Mattarella — anche questo fu sostanzialmente un flop perché appesantì il procedimento senza concreti vantaggi.

Quanto alla IX Legislatura che va dall'83 all'87, anche qui procederemo per titoli e con estrema sintesi, dati i tempi. Si accentua la revisione regolamentare che era iniziata nell'81, con sei proposte della Giunta che modificano tre articoli del Regolamento. Un tema di cui finora non s'è parlato, ma che ha certamente contribuito a razionalizzare sensibilmente i lavori della Camera è stato quello dell'introduzione della sessione di bilancio. Essa fu rilevante non soltanto sotto il profilo politico ma anche sotto quello organizzativo e funzionale. Perché? Perché in passato quando la Camera ancora discuteva del bilancio, la Camera rimaneva bloccata anche per lunghi periodi specie quando si ricorreva *all'esercizio provvisorio perché i bilanci non erano approvati entro il 31 dicembre*. La normativa introdotta fu piuttosto importante e significativa, ancorché settoriale, in quanto prefissava una vera e propria sessione dedicata al bilancio, prevedendo 45 giorni per la prima Camera che l'esaminava e 35 per l'altra. E prevedendo inoltre degli strumenti che consentivano di raggiungere l'obiettivo, come, ad esempio, quello — anche se qualcuno poi si oppose a questa concezione ma si adattò — di consentire alle commissioni dell'altra Camera, che lo avrebbero esaminato in seconda lettura, di potersi riunire, naturalmente nelle sole Commissioni di settore, anche prima che il Senato in prima lettura avesse approvato in via definitiva il testo. Naturalmente però questo esame non poteva concludersi con delle votazioni — era solo un esame preliminare che consentiva di accelerare alcuni adempimenti successivi, anticipandoli.

Altra questione sempre molto significativa, in questa IX Legislatura, relativamente all'ordinario procedimento legislativo è stata quella dell'innalzamento dei *quorum* richiesti e necessari per avanzare una serie di proposte. Si usò la formula, diventata ormai largamente utilizzata dal Regolamento, che accanto ai numeri riferiti ai Parlamentari, aggiungevano la formula "*da uno o più presidenti di gruppo che singolarmente o congiuntamente rappresenti un egual numero di parlamentari*". Quindi questa richiesta poteva essere fatta sia con la sottoscrizione, con l'appoggio in aula, di un numero di parlamentari conformi alla norma regolamentare, oppure da un presidente di gruppo che rappresentasse un corrispondente numero di parlamentari iscritti al gruppo. E questo valeva sia per la presentazione di emendamenti in certe fasi della discussione, sia per richiedere votazioni qualificate (come per esempio, lo scrutinio segreto o il voto nominale con registrazione dei nomi) o anche per proporre la chiusura anticipata della discussione.

S'introdusse poi, sul modello inglese il c.d. question time. Ricordo che ci recammo con il Presidente della Camera Nilde Iotti in visita all'Assemblea Nazionale francese proprio per avere indicazioni dirette e puntuali sulle c.d. "interrogazioni a risposta immediata". Secondo quel sistema all'inizio di seduta in prefissati giorni della settimana il Governo doveva rispondere a delle interrogazioni parlamentari anche con il supporto della ripresa televisiva diretta per dare maggiore rilievo a questa attività di controllo politico valorizzando così anche la funzione parlamentare.

Altra questione molto significativa per taluni sviluppi che ha avuto è la c.d. "mozione di sfiducia individuale". Fu introdotta in quei tempi, a prescindere dai forti dubbi sulla sua conformità alla Costituzione (*personalmente nutrivo molte perplessità sull'ammisibilità di questo strumento ma una volta inserito nell'ordinamento non si poteva non prenderne atto*), fermo restando un eventuale intervento della Corte Costituzionale. Ricordo ad esempio nel '95 la mozione di sfiducia individuale approvata in Senato nei confronti dell'allora ministro della giustizia Filippo Mancuso, che ricorse anche alla Consulta ma con esito non positivo.

Vi sono state, inoltre, ulteriori norme di snellimento e razionalizzazione dell'*iter* legislativo, che hanno rimodificato una serie di norme — ad es. l'art. 85 prima richiamato — attinenti al procedimento legislativo, sia per l'esame in sede referente, sia in Assemblea, sia in sede deliberante o legislativa, prevedendo la riduzione di vari termini ed interventi e disciplinando più rigorosamente la modalità di presentazione degli emendamenti e dei sub-emendamenti.

Poi, l'ha già ricordato, l'on. Mattarella alle cui considerazioni mi rimetto, vi furono ripetute modifiche alla norma sulla rappresentanza e composizione dell'Ufficio di Presidenza (prima c'era il vincolo che i segretari, per quei gruppi che nella prima costituzione dell'ufficio di Presidenza fossero rimasti senza rappresentanza, non potessero complessivamente essere più di tre, e poi tale limite numerico fu abolito).

Infine, e completiamo così il decennio, la X Legislatura che va dall'87 al '92. Qui che cosa avviene? Ci sono le modifiche che ha ricordato l'on. Mattarella sulla competenza delle commissioni, sulle quali non credo di dover aggiungere altro alla sua esposizione più che esaustiva.

Qualche considerazione desidero fare, invece, sull'abolizione del vincolo del voto segreto. Sulle motivazioni e ragioni di natura politica Mattarella ha già detto molto ed io condivido le sue considerazioni del tutto obiettive. Condivido anche le difficoltà che lui ha ricordato essere legate a questa modifica regolamentare e la circostanza che il testo iniziale della Giunta fu da questa ridimensionato a seguito degli indirizzi dell'Assemblea. Per cui in sostanza venne modificato soltanto l'art. 49, comma I, del Regolamento della Camera, e a quel comma poi furono aggiunti una serie di altri commi (1-*bis*, 1-*ter*, ecc. ecc. ecc.). Desidero sottolineare che anche questa modifica fondamentale del Regolamento della Camera, intanto è avvenuta in quanto del ricorso al voto segreto si era abusato. È vero che le motivazioni politiche a sostegno di tale modificazione sono quelle ricordate da Mattarella, e cioè, che c'era una fortissima pressione da parte dei socialisti di Craxi sull'abolizione del voto segreto ma certamente queste non avrebbero raggiunto l'obiettivo se non vi fossero stati assai

frequenti casi di abuso palese del ricorso a questa modalità di votazione con pesanti conseguenze sul piano politico.

Sul voto segreto vanno distinti due profili: anzitutto nonostante si parli dell'abolizione del voto segreto in realtà, non si è trattato dell'abolizione del voto segreto, ma della soppressione dell'obbligatorietà del ricorso allo scrutinio segreto nel voto finale sul complesso della legge, obbligatorietà prevista nel solo Regolamento della Camera. Il Senato non aveva, una disposizione corrispondente, tanto che il voto generalmente avveniva a scrutinio palese! Poiché quel Regolamento non disponeva quest'obbligo, in concreto avveniva che la maggior parte dei disegni di legge, in assenza della richiesta da parte del prescritto numero di senatori di un determinato tipo di votazione, veniva approvata in Senato per semplice alzata di mano, quindi, senza nemmeno l'indiretto accertamento dell'esistenza del numero legale. Questo invece, alla Camera non poteva avvenire, in quanto essendo la votazione a scrutinio segreto una votazione "determinata" nella quale cioè si accerta chi vota ancorché non come vota, automaticamente si accerta anche l'esistenza del numero legale. Il che normalmente al Senato non avveniva, perché si votava per alzata di mano! Non è però, che al Senato fosse vietato di votare la legge nel complesso con una votazione a scrutinio segreto, solo che per ricorrere a questo tipo di votazione era necessaria una richiesta da parte del prescritto numero di senatori, così come la votazione palese con registrazione dei nomi necessitava di un'apposita analoga richiesta.

Anche nel Senato vi era una norma, che c'è tuttora per la quale nel concorso di più domande prevale quella per il voto segreto.

E questo si capisce storicamente perché come è stato ricordato quella sul voto segreto era una norma diretta a tutelare il singolo parlamentare da pressioni di tipo esterno (fosse stato il partito, il gruppo parlamentare, gli elettori od altri) ed era collegata anche alla circostanza che il parlamentare esercita la sua attività senza vincolo di mandato.

Quindi, la modificazione in cosa è consistita? Non è stato soppresso il voto segreto, ma è stata soppressa l'obbligatorietà del

ricorso al voto segreto, che lo stesso Regolamento nella sua versione aggiornata limita ora a casi specificamente indicati. E questi casi specifici rispetto al testo iniziale proposto dalla Giunta, sono stati ampliati proprio per venire incontro alle esigenze di chi si riteneva maggiormente tutelato con quel tipo di votazione tanto che riuscire a trovare quella maggioranza assoluta necessaria per l'approvazione della modifica regolamentate che poi è stata di soli sette voti in più rispetto a quella richiesta.

In proposito desidero ancora ricordare che in sede di Assemblea Costituente era stato proposto un emendamento volto a ripristinare il testo della Commissione dei 75 che intendeva sancire nella Costituzione l'obbligatorietà del voto segreto finale per le leggi, così come prevedeva lo Statuto Albertino. Fu Aldo Moro che si oppose, con un intervento molto lucido, al ripristino di questo Istituto. E la reiezione del ripristino dell'emendamento che era stato soppresso fu respinta in Assemblea a scrutinio segreto. Naturalmente c'è stata sempre una grande discussione tra i sostenitori del voto palese e quelli del voto segreto: i primi sostengono che il voto palese favorisce il coraggio del parlamentare, e la piena assunzione di responsabilità; i secondi ritengono che chi predilige il voto segreto invoca la necessaria tutela del singolo contro pressioni di altra natura. La Costituzione, su questo punto, è assolutamente indifferente, quindi, è lecita sia l'una sia l'altra strada *e la questione è stata rimessa ai Regolamenti Parlamentari che legittimamente hanno modificato questa norma.* Tuttavia desidero ribadire che l'esigenza di modifica è scaturita da un ricorso esagerato al voto segreto: pensate la norma sulla prevalenza del voto a scrutinio segreto si applicò per la prima volta in Assemblea Costituente dopo ben 65 anni di sua costante inapplicabilità. Ed essa fu applicata sull'emendamento, nel concorso tra più proposte diverse di voto, diretto a sopprimere dall'articolo, nel testo della Commissione, l'indissolubilità del matrimonio. L'Assemblea Costituente respinse quindi a scrutinio segreto per tre voti la costituzionalizzazione dell'indissolubilità del matrimonio.

Dicevo che fu l'esagerato ricorso allo scrutinio segreto a decretarne il ridimensionamento. Pensate, che nella VII Legisla-

tura, quando cominciò una puntuale contestazione da parte del gruppo radicale del Regolamento consociativo del '71, si fece ricorso a 643 scrutini segreti a fronte di 418 sedute dell'Assemblea. Nella VIII Legislatura, che ha visto l'affermarsi delle modifiche regolamentari, e che va dal '79 all'83, a fronte di 674 sedute dell'Assemblea ci furono 2485 voti segreti. Nella IX Legislatura, su 639 sedute ben 2516...! Il ricorso al voto segreto diventava cioè sempre più elevato e metodico. E tenete presente che fortunatamente nel frattempo era stato introdotto, il meccanismo di votazione elettronica perché altrimenti in precedenza il ricorso all'ostruzionismo trovava un forte supporto proprio nel ricorso a questo tipo di votazione allungando a dismisura i tempi del procedimento. E, come sapete, lo scrutinio segreto si effettuava con il sistema delle palline (mettendo pallina nera in urna nera, e pallina bianca in urna bianca — se favorevole o viceversa —) con il passaggio di ogni parlamentare votante davanti all'urna, il che implicava un termine medio di circa 45 minuti! Quindi, vi rendete conto che in una seduta, lavorando 8/10 ore, se eri numericamente in grado di avanzare la richiesta di dieci voti segreti ed in presenza di un numero consistente di emendamenti riuscivi a costringere la Camera a non decidere!!!

Questo fu anche uno dei motivi che indussero la Camera dei Deputati a dotarsi, credo prima tra le Assemblee europee, di tale meccanismo di votazione elettronica. Ricordo, che già nel '72 iniziavano alla Camera i primi studi, fu costituito un gruppo coordinato dall'allora Vice Segretario Generale Maccanico, che si recò persino al Congresso americano a Washington, dove già era stato realizzato un simile meccanismo, per acquisire ogni opportuna informazione sul suo funzionamento. Naturalmente con il tempo le apparecchiature sono state sempre aggiornate fino a quelle odierne, tecnologicamente avanzate che consentono in pochi minuti di effettuare un gran numero di votazioni.

Concludendo, c'è un ultimo punto sul quale desidero richiamare la vostra attenzione, ed è quello — ne ha accennato Mattarella — delle implicazioni dell'abolizione del voto segreto e del c.d. "doppio voto" collegato alla posizione della questione di fiducia. Ricordiamoci che la disciplina della posizione della que-

stione di fiducia nel Regolamento ha avuto come compensazione la norma transitoria dell'art. 154. Restano tuttora molto incerte le conseguenze dell'applicazione — nel caso di posizione della questione di fiducia — della normativa sull'abolizione del voto segreto. Vi sono due scuole di pensiero: da un lato chi ritiene che laddove si versi in una delle ipotesi nelle quali il Regolamento non consenta il ricorso al voto segreto il Governo non dovrebbe essere abilitato a porre la questione di fiducia su quel determinato argomento; dall'altro lato la seconda scuola di pensiero che, allo stato, risulta prevalente, ritiene invece che il Governo possa sempre porre la questione di fiducia. E, i precedenti, anche quelli antecedenti alla disciplina in Regolamento della posizione della questione di fiducia, sono nel senso che si ricorra alla doppia votazione. D'altro canto esistono i c.d. "casi misti", cioè quando in un disegno di legge ci sono degli argomenti (prescindendo dal caso dell'articolo unico di conversione del decreto legge, per il quale valgono le considerazioni svolte da Mattarella) a contenuto misto e cioè con parti suscettibili di essere sottoposte al voto a scrutinio segreto ove richiesto, il voto finale come sarebbe dovuto avvenire? In realtà si apre un conflitto tra norme regolamentari, e non è chiaro se si debba applicare quella del comma I dell'art. 49 o quella che prevede la prevalenza del voto segreto di cui all'art. 51, comma 3.

Sul tema vi è stato anche un parere della Giunta del Regolamento ma la questione, al di là dei precedenti che ci possono essere, è ancora aperta.

Ringrazio per l'attenzione e mi fermo qui visto che mi sono già dilungato troppo.

*Fulco Lanchester*

Ringrazio i relatori. Le relazioni dell'onorevole Mattarella e del professor Traversa sui problemi degli anni '80 hanno confermato come il problema delle istituzioni e della loro riforma sia complesso, perché evidenzia da un lato regole decisionali e quindi procedure e dall'altro soggetti che necessariamente le interpretano e animano le istituzioni. Questo si conferma un

sistema in cui non si è ancora operata l'omogeneizzazione dei soggetti: un problema, alla base dell'ordinamento sin dalle origini e che si credeva in via di superamento, ha visto anche nel periodo successivo la riconferma. I soggetti e le regole hanno mantenuto la loro eccezionalità negli anni '90 e anche negli anni 2000 ed è di questo che discuteremo sia il giorno 20 con Violante ed Armaroli, sia successivamente con Casini e d'Onofrio. A questo punto ringrazio il pubblico numerosissimo, sopravvissuto a questa che è stata una nuova marcia direi molto interessante per chi ha potuto ascoltarla.

## INDICE SOMMARIO

Introduzione di *Fulco Lancaster* . . . . . VII

### I.

#### GLI ANNI SETTANTA

FULCO LANCHESTER . . . . . 1; 11; 16; 19; 22; 28; 29; 31  
ANDREA MANZELLA . . . . . 5; 24; 27  
MARCO PANNELLA . . . . . 12; 26; 30

### II.

#### GLI ANNI OTTANTA

FULCO LANCHESTER . . . . . 33; 49; 69; 79  
SILVIO TRAVERSA . . . . . 36; 69  
SERGIO MATTARELLA . . . . . 50

### III.

#### GLI ANNI NOVANTA

FULCO LANCHESTER . . . . . 81; 90; 91; 104; 105; 113  
PAOLO ARMAROLI . . . . . 86; 97; 102; 103; 106  
LUCIANO VIOLANTE . . . . . 91; 100; 102; 103; 112  
GIORGIO REBUFFA . . . . . 105; 108

### IV.

#### L'ULTIMO DECENNIO

FULCO LANCHESTER . . . . . 115; 135; 142  
PIER FERDINANDO CASINI . . . . . 119  
FRANCESCO D'ONOFRIO . . . . . 135  
TERESA SERRA . . . . . 144

## V.

## IL PUNTO DI VISTA DELLA STRUTTURA

FULCO LANCHESTER . . . . .	151; 177; 196; 206; 212
UGO ZAMPETTI . . . . .	153
ANTONIO MALASCHINI . . . . .	178
VINCENZO LIPPOLIS . . . . .	185
ALESSANDRO PALANZA . . . . .	198
GIORGIO REBUFFA . . . . .	207
GLI AUTORI . . . . .	213

## GLI AUTORI

PAOLO ARMAROLI

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Genova, già deputato in Parlamento*

PIER FERDINANDO CASINI

*Deputato in Parlamento, già Presidente della Camera dei deputati*

FRANCESCO D'ONOFRIO

*Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma "La Sapienza"*

FULCO LANCHESTER

*Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma "La Sapienza"*

VINCENZO LIPPOLIS

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nella Libera Università degli Studi per l'Innovazione e le Organizzazioni (LUSPIO)*

ANTONIO MALASCHINI

*Consigliere di Stato, già Segretario generale del Senato della Repubblica*

ANDREA MANZELLA

*Già professore di Diritto costituzionale, è Direttore del Centro di studi sul Parlamento dell'Università Luiss di Roma, presso la quale è titolare di una cattedra Jean Monnet ad personam*

SERGIO MATTARELLA

*Giudice della Corte costituzionale, già deputato in Parlamento e professore universitario*

ALESSANDRO PALANZA

*Consigliere di Stato, già vicesegretario generale della Camera dei deputati*

MARCO PANNELLA

*Leader radicale*

GIORGIO REBUFFA

*Professore ordinario di Sociologia del diritto nell'Università di Genova, già deputato in Parlamento*

TERESA SERRA

*Professore ordinario di Filosofia politica nell'Università di Roma "La Sapienza"*

SILVIO TRAVERSA

*Docente universitario e segretario generale dell'ISLE, è stato membro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e segretario generale aggiunto della Camera dei deputati*

LUCIANO VIOLANTE

*Presidente di Italia decide, già presidente della Camera dei deputati e professore ordinario di Istituzioni di diritto e procedura penale nell'Università di Camerino*

UGO ZAMPETTI

*Segretario generale della Camera dei deputati*

# Quaderni di NOMOS

---

## LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

1. LANCHESTER FULCO (a cura di), *La Costituzione degli altri*. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri.
2. MAESTRI GABRIELE, *I simboli della discordia*. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti.
3. FROSINA LAURA, *Cooperazione e raccordi intergovernativi*. Le esperienze italiana e spagnola tra dimensione nazionale e Unione europea.
4. CURTI GIALDINO CARLO, *Il diritto di replica alle conclusioni degli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea*.
5. GIGLIOTTI ALESSANDRO, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*.
6. LANCHESTER FULCO - BRANCACCIO FRANCESCO (a cura di), *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano*.
7. SAWICKI JAN, *La funzione normativa nell'esperienza della Polonia*. Continuità e mutamenti nella trasformazione della forma di Stato e di governo.
8. LANCHESTER FULCO (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*.
9. GAZZETTA CRISTINA, *Terrorismo, emergenza e diritti fondamentali nella prospettiva comparata*. Il caso Israele.

Il ciclo di seminari pubblicati in questo volume esamina, in modo sistematico, i quaranta anni che ci separano dall'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971 con un'analisi dedicata a ciascuno dei quattro decenni trascorsi, cui si aggiunge una riflessione complessiva sotto l'angolo di prospettiva dell'apparato funzionariale delle Camere. L'iniziativa ha alla sua base tre ipotesi fondamentali: in primo luogo, che storia costituzionale italiana e storia della Costituzione repubblicana possano essere analizzate in modo efficace anche attraverso la dinamica dei regolamenti parlamentari; in seconda istanza, che gli stessi regolamenti costituiscano uno dei principali indicatori della dinamica della forma di governo nell'ambito degli ordinamenti liberali oligarchici e liberaldemocratici di massa; infine, che l'asserita continuità dei regolamenti delle Camere debba essere valutata nel tempo, tenendo conto che le tecniche istituzionali modificano il proprio valore quando cambi la forma di Stato e la forma di regime.

Hanno partecipato: Andrea Manzella, Marco Pannella (Anni Settanta); Silvio Traversa, Sergio Mattarella (Anni Ottanta); Paolo Armaroli, Luciano Violante, Giorgio Rebuffa (Anni Novanta); Pier Ferdinando Casini, Francesco D'Onofrio, Teresa Serra (ultimo decennio); Ugo Zampetti, Antonio Malaschini, Vincenzo Lippolis, Alessandro Palanza (il punto di vista dell'apparato delle Camere).

FULCO LANCHESTER è professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma "La Sapienza" e direttore del Dipartimento di Scienze politiche.

€ 20,00

2660-50

ISBN 88-14-18156-X



9 788814 181566