

CIO' CHE E' VIVO E CIO' CHE E' MORTO DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI DEL 1971¹

Eduardo Gianfrancesco

(Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – LUMSA di Roma e Palermo)

Sommario: 1. Quarant'anni dopo. - 2. Elementi *strutturali* ed elementi *congiunturali* nella riforma del 1971. - 3. Ciò che è vivo nei regolamenti parlamentari del 1971. - 4. Ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971: i limiti contingenti. 5. Ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971: i limiti strutturali e l'esigenza di nuovi regolamenti.

1. *Quarant'anni dopo*

Un intervallo di quaranta anni – quasi due generazioni – dovrebbe consentire un'analisi distaccata ed obiettiva – se del caso critica, se del caso di apprezzamento – dei regolamenti parlamentari del 1971 e del loro rendimento istituzionale.

La loro "storicizzazione" dovrebbe essere tanto più consolidata quanto più si accede alle ricostruzioni secondo le quali il mutamento della legge elettorale del 1993 e del quadro politico-partitico italiano degli anni Novanta avrebbe segnato una cesura netta nella storia costituzionale repubblicana, fino a discutersi dell'avvento della "Seconda Repubblica"². In questa prospettiva, la riflessione sui regolamenti del 1971 (nella loro versione originaria, almeno) dovrebbe caratterizzarsi per un'accentuata distanza e freddezza dell'osservatore rispetto all'oggetto dell'osservazione.

Eppure, non sembra proprio questo il sentimento prevalente. Anche nel corso degli ultimi anni, il dibattito in argomento appare in grado di toccare corde sensibili in molti osservatori, suscitando vivaci reazioni "pro" o "contro" l'impianto o le soluzioni accolte nei regolamenti qui considerati³. Basti considerare, a questo proposito, le emozioni, a volte piuttosto vivaci, che la semplice evocazione del termine "consociativo", indipendentemente dall'appropriatezza scientifica del suo riferimento⁴, è in grado di suscitare nel dibattito anche scientifico.

¹ Relazione al seminario di studi su "*Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari, a quarant'anni dal 1971*", organizzato dal Centro di studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e svoltosi il 28 marzo 2011. Il presente contributo è destinato agli *Studi in onore di Valerio Onida*.

² Non è questa la sede per evidenziare la (spesso voluta) ambiguità di queste ricostruzioni, più o meno abilmente collocate a cavaliere tra politologia, cronaca e diritto costituzionale e la loro inaccettabilità, se inserite a tutti gli effetti nel diritto costituzionale.

³ Alcuni riferimenti a taluni autori ascrivibili alle due posizioni verranno effettuati *infra*, nel presente scritto.

⁴ Per la critica all'utilizzazione di tale nozione, se intesa in senso tecnicamente definito, cfr. C. CHIMENTI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, in *Amministrazione in cammino* (31 marzo 2011). Alcune critiche all'applicazione della categoria della *consensus democracy*, elaborata da Lijphart, al Parlamento italiano sono presenti anche in M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quad. cost.*, 1991, 204 ss. che evidenzia opportunamente anche come la fase della cosiddetta "centralità del Parlamento" sia stata caratterizzata da una rilevante concentrazione delle sedi decisionali (vertici dei partiti ed anche Governo). La difficile riscontrabilità nell'esperienza italiana concreta degli anni Settanta ed Ottanta di una centralità parlamentare "pura" è evidenziata anche da E. CHELI, *La "centralità parlamentare": sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss., che

Probabilmente i legami che ci uniscono ai regolamenti del 1971 sono più profondi e persistenti di quanto possa sembrare. Si tratta, in primo luogo, della circostanza per cui l'impianto fondamentale dei regolamenti parlamentari vigenti è ancora quello dei regolamenti del 1971. Le novelle succedutesi nel corso degli anni⁵, per quanto abbiano inciso in modo rilevante su istituti centrali del diritto parlamentare, segnando significative "svolte" del medesimo, sono state comunque calate nel contenitore sistematico elaborato nel 1971, con le sue opzioni di fondo di tipo organizzativo e funzionale.

Ma c'è di più, e proprio su questo condizionamento ulteriore il presente contributo vorrebbe soffermarsi. I regolamenti parlamentari del 1971 si pongono in una relazione particolare con la Costituzione; il loro essere il primo - e finora anche unico - esempio di regolamento parlamentare organico in epoca repubblicana li ha caricati di una valenza particolare, nel senso che alcuni nodi dell'attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di Parlamento non potevano che trovare svolgimento all'interno delle loro previsioni.

Nelle ipotesi migliori, come si vedrà, le soluzioni accolte costituiscono dei punti fermi dai quali è difficile, se non pericoloso, discostarsi in sede di eventuali riforme, anche di ampia portata. Nelle ipotesi meno felici, le disposizioni regolamentari hanno comunque giocato un ruolo rilevante nei rapporti Parlamento-società civile e Parlamento-Governo, ponendo limiti non secondari allo sviluppo della forma di stato e di governo del nostro Paese i cui effetti sono ancora pienamente operanti. Con il passare degli anni, infine, talune soluzioni accolte nel 1971 si sono mostrate inadeguate rispetto ad alcuni caratteri evolutivi del nostro sistema costituzionale.

In tutti i casi i regolamenti parlamentari del 1971 costituiscono, comunque, parte integrante e determinante del diritto costituzionale odierno, continuando a condizionarlo nel bene e nel male. Essi restano un termine di confronto attuale e di perdurante vitalità per l'interprete, sia in sede teorica che in sede pratica, in grado di giustificare la vivacità delle discussioni che li riguarda.

Anche sotto questo punto di vista, la cesura tra presunta "Prima Repubblica" e "Seconda Repubblica" si manifesta labile e discutibile, specie per il giurista.

2. Elementi strutturali ed elementi congiunturali della centralità del Parlamento nella riforma del 1971

Da tempo è stato evidenziato come una, se non la principale, difficoltà nell'analisi dei regolamenti parlamentari del 1971, nelle zone di luce e di ombra che li caratterizzano, è rappresentata dalla compresenza di vincoli costituzionali e di vincoli politici, tra loro strettamente intrecciati fino a risultare difficilmente distinguibili ed accomunati nella formula della "centralità del Parlamento". Anche questo rende, almeno in parte, ragione di un dibattito in cui i due piani non risultano sempre distinti, con la conseguenza che considerazioni - e toni - dell'un piano invadono l'altro.

richiama l'attenzione sui condizionamenti esterni al Parlamento e L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 277, che sottolinea il carattere "ambiguo e polisenso" della formula.

⁵ Su tali novelle, cfr. i contributi di V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*; D. NOCILLA, *La riforma del regolamento del Senato nel 1988*; A. PALANZA, *Le riforme del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997-1999*, tutti in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n.15, 2008.

E' il caso delle "difese ad oltranza" dei regolamenti parlamentari del 1971, considerati per l'intero o quantomeno per ampie parti quali prosecuzione ed attuazione⁶ diretta della Costituzione⁷. All'opposto si possono menzionare le letture critiche complessive svalutative di tali atti, etichettati sotto la definizione di "consociativi", se non assembleari⁸.

Se non si vuole rimanere impigliati in una poco produttiva diatriba, occorre sceverare i due piani, pur nella consapevolezza della loro connessione. Sotto questo profilo, risulta particolarmente lucida la distinzione operata da Valerio Onida tra una tendenza congiunturale ad enfatizzare la centralità del Parlamento ed una di "effettivo e strutturale rafforzamento delle istituzioni parlamentari"⁹, entrambe emergenti dai regolamenti parlamentari del 1971.

La circostanza che "attuazione della Costituzione" e "*conventio ad includendum*" si intreccino nella genesi dei regolamenti in esame¹⁰ non può far venir meno l'esigenza della loro distinzione concettuale e di trattamento. Ciò vale soprattutto per il giurista, per il quale la consapevolezza dell'inquadramento storico e del dato politologico sottostante alle norme esaminate non può far rinunciare alla specificità della propria indagine.

Di qui, l'esigenza di tenere distinte le soluzioni tecniche che si presentano come attuative di principi di valorizzazione del ruolo delle assemblee elettive insiti nella Costituzione e che, quindi, si pongono come acquisizioni non reversibili del parlamentarismo italiano, da quelle opzioni, profondamente compenstrate dallo "spirito dei tempi" che le hanno prodotte, ma non in grado di vantare un riferimento costituzionale che le renda stabili e sottratte a successive trasformazioni, se non, in alcuni casi, non funzionali ad un parlamentarismo maturo e, conseguentemente, bisognose di una più o meno radicale ristrutturazione.

3. *Ciò che è vivo nei regolamenti parlamentari del 1971*

L'elemento di maggiore vitalità insito nella riforma del 1971 è rappresentato, a parere di chi scrive, dalla configurazione di canali di accesso diretto dell'istituzione parlamentare alla "società civile", per usare un'espressione inevitabilmente dotata di una certa vaghezza ma sicuramente

⁶ Sulla categoria delle norme regolamentari "attuative" di principi contenuti nella Costituzione, distinte dalle norme regolamentari "esecutive" di specifiche disposizioni costituzionali, cfr. T. MARTINES, *Regolamenti parlamentari e attuazione della Costituzione*, in *St. parl. pol. cost.*, 1971, 5 ss., ora in ID. *Opere*, II, 2000, 396 s.

⁷ In questa linea, cfr. ad esempio, P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, 592 s.; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., 143 ss.

Per una visione "storicizzata" del modello dei regolamenti del 1971 fondata sullo stretto collegamento tra intesa (c.d. consociativa) e *conventio ad excludendum*, sicché tali due condizioni *simul stabunt, simul cadent*, cfr. S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., 400 s.

⁸ In questa linea, cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il procedimento legislativo*, in AA.VV. (a cura di S. LABRIOLA), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, 258; G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*; S. CURRERI, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, tutti in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit. rispettivamente 511, 525 e 623.

⁹ V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quad. cost.*, 1981 ed in AA.VV., *Scritti in onore di E. Tosato*, III, Milano, 1984, 212 (dal quale sono tratte le citazioni nel presente lavoro).

¹⁰ Come evidenziato da P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in AA.VV. (a cura di L. VIOLANTE), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit. 363 ed ivi il rinvio a F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (148-1992)*, Roma, 1993, 56.

pregnante. Da tempo è stata evidenziata¹¹ l'importanza della rottura del monopolio del Governo quale interlocutore del Parlamento e l'esigenza per quest'ultimo di accedere in via diretta e non mediata al mondo degli "interessi organizzati"¹² che spesso l'istituzione governativa non è in grado di rendere nella sua complessità, essendo per sua natura portata ad operare una selezione ed una sintesi per linee affini all'indirizzo politico sostenuto.

I regolamenti parlamentari del 1971 segnano in questo senso una discontinuità con un'impostazione sostanzialmente ancora ottocentesca, tendente a risolvere il ruolo del Parlamento nella funzione assorbente di contraddittore dialettico del Governo e ad esaurire il nucleo della vita costituzionale dello Stato-persona in questa relazione; relazione dalla quale il tradizionale istituto dell'inchiesta parlamentare non riesce pienamente a sottrarsi. Solo se il Parlamento è in grado di rompere il diaframma del rapporto esclusivo con il Governo può farsi organo rappresentativo della società, punto di congiunzione tra Stato-persona e Stato-comunità. In questo senso la "centralità del Parlamento" esprime una qualità indispensabile del Parlamento post-ottocentesco e tutt'altro che uno slogan velleitario ed invecchiato. Sviluppata in modo coerente sino alle sue estreme conseguenze, essa è in grado di fare del Parlamento il recettore di un bagaglio di informazioni e conoscenze tale da modificare in profondità i tratti tradizionali della forma di governo parlamentare. Il modello – per tante ragioni inarrivabile per l'esperienza italiana – del Congresso statunitense ne costituisce l'esito estremo.

Sono noti gli istituti attraverso i quali nel 1971 questa valorizzazione della capacità di accesso autonomo alle informazioni da parte del Parlamento si realizza. Si tratta principalmente delle indagini conoscitive attivabili dalle Commissioni permanenti¹³, nonché di una serie di rapporti, referti, relazioni che organi ausiliari delle Camere sono chiamati a rendere¹⁴.

Ancora, in una prospettiva diversa ma anch'essa innovativa, di apertura del Parlamento a livelli istituzionali diversi da quelli tradizionali, i regolamenti del 1971 cercano di valorizzare il rapporto con le Regioni e le Comunità europee, definendo procedure dedicate¹⁵ ed organi interni specializzati¹⁶.

E' da sottolineare come le sedi di esplicazione delle indagini conoscitive non siano rappresentate dall'Assemblea quanto dalle Commissioni permanenti, che vedono una significativa valorizzazione delle loro funzioni. La moltiplicazione dei centri di esame e di decisione nel Parlamento risponde, del resto, ad un'esigenza di funzionalità insopprimibile che gli stessi Costituenti hanno colto nel momento in cui decidono di far sopravvivere l'istituto "fascista" del procedimento legislativo decentrato, ancorché contenuto negli opportuni limiti del quarto comma dell'art. 72 Cost. I regolamenti parlamentari del 1971 proseguono e sviluppano, quindi, l'intuizione costituzionale allorché valorizzano le Commissioni permanenti quali sedi di esercizio dell'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo¹⁷, nonché, logicamente preliminare a queste – ed alla

¹¹ Per la novità della "codificazione" regolamentare del 1971, sotto questo profilo, cfr. per tutti, A. MANZELLA, *Il Parlamento*³, Bologna, 2003, 71.

¹² E viceversa...Per questo profilo, cfr. ora l'analisi di P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

¹³ Artt. 144 reg. Camera e 48 reg. Senato

¹⁴ Cfr., per il regolamento della Camera, art. 145 (Istat), 146 (Cnel), 148 e 149 (Corte dei Conti). Per il regolamento del Senato, cfr. l'art. 49 per i rapporti con il Cnel e l'art. 131 per il – più tradizionale – esame delle relazioni della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato.

¹⁵ Cfr. il capo XXII del regolamento della Camera dedicato alle "procedure relative alle questioni regionali" e gli artt. 137 e 138 del regolamento del Senato.

¹⁶ Cfr. L'istituzione al Senato della Giunta per gli affari delle Comunità europee (art. 23, 142-144 del regolamento) e la – invero più generica – disciplina del capo XXVIII del regolamento della Camera dei Deputati.

¹⁷ Per l'innovativa possibilità di presentare interrogazioni orali e di votare risoluzioni in Commissione, cfr. V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*⁴, Milano, 2003, 58 s, ai quali si rinvia per un'analitica rassegna delle principali novità dei regolamenti del 1971 (57-59). La valorizzazione del ruolo delle Commissioni

stessa legislazione – l'attività *lato sensu* conoscitiva e di accesso alla società civile ed a livelli di governo diversi da quelli statale appena sopra richiamati.

In questa sede sembra importante sottolineare come questo versante dell'attività parlamentare, inaugurata dai regolamenti del 1971, appare oggi nuovamente di grandissimo rilievo ed importanza, nel momento in cui la "valutazione delle politiche pubbliche" diviene la "nuova frontiera" dei Parlamenti del XXI secolo, fino ad essere consacrata nell'art. 24 della Costituzione francese, modificata nel 2008, come una delle funzioni fondamentali parlamentari¹⁸. E' evidente, infatti, che nessuna seria valutazione delle politiche pubbliche può essere realizzata senza che l'istituzione parlamentare sviluppi una propria capacità di analisi dei dati rilevanti e, quindi, una propria, autonoma capacità di accesso al fatto, acquisendo informazioni e valutazioni per vie che non possono essere soltanto quelle dell'apparato di governo. L'effettivo "decollo" di questa nuova funzione parlamentare non può non passare, quindi, attraverso la ripresa ed adeguata valorizzazione delle intuizioni contenute nei regolamenti del 1971.

E' il caso di considerare, inoltre, come il tema dello sviluppo dei poteri conoscitivi autonomi del Parlamento porti gli stessi regolamenti del 1971 a prevedere forme di collaborazione ed azione congiunta tra le due Camere. E' evidente, infatti, che, rispetto all'esigenza di assumere informazioni ed elementi di valutazione, la posizione dei due rami di un parlamento bicamerale perfetto appaia sostanzialmente indifferenziata e che, pertanto, la materia in esame si presenti come un campo preferenziale di sperimentazione del superamento di un'accezione rigida del principio bicamerale.

La formulazione prudente e possibilista dell'art. 144, quinto comma, del regolamento della Camera dei Deputati permette di cogliere l'innovatività ed al tempo stesso la difficoltà di tale prospettiva che comunque – occorre riconoscerlo – è chiamata a muoversi nei limiti del principio bicamerale accolto dalla Costituzione. La circostanza che in recenti contributi dedicati alla riforma del regolamento ancora si dibatta di soluzioni non molto lontane da quelle già rese possibili dalla disposizione del 1971 dimostra, del resto, le difficoltà della prassi parlamentare a muoversi in tale direzione¹⁹.

L'ingresso della programmazione come metodo di lavoro delle Camere costituisce, ad avviso di molti osservatori, una ulteriore fondamentale innovazione dei regolamenti del 1971. Anche in questo caso si può sostenere senza particolari forzature che il metodo della programmazione costituisce la soluzione non soltanto più razionale, ma più conforme all'idea del Parlamento come sede del confronto tra visioni diverse e talvolta contrapposte dell'interesse generale ed al contempo come sede di adozione delle decisioni politiche maggiormente significative (la legge; gli atti di indirizzo e controllo politico sul Governo).

Il metodo della programmazione, sottraendo l'agire parlamentare all'estemporaneità dell'agire giorno per giorno, in genere dominato dalla maggioranza parlamentare, consente di

permanenti rispetto all'esperienza precedente è sottolineata da C. CHIMENTI, *I regolamenti del 1971*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., 137, il quale non manca, tuttavia, di evidenziare anche le incertezze nell'imboccare in modo deciso tale strada (140 s).

Fuoriesce dall'oggetto di questo lavoro l'analisi delle differenze – pur significative – nelle soluzioni adottate da Camera e Senato nel 1971. Sul punto, cfr. l'analisi di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., 272 ss.

¹⁸ Su questa riforma e sul suo impatto sulle funzioni dei parlamenti contemporanei, cfr. N. LUPO, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari in Italia*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 254.

¹⁹ Si considerino, a questo proposito, i contributi di G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali* e L. GIANNITI, *Per un ragionevole bicameralismo amministrativo*, entrambi in AA.VV., (a cura di A. MANZELLA – F. BASSANINI), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Bologna, 2007, rispettivamente, 67 ss e 77 ss.

esplicare – ed esplicitare²⁰ – l'attuazione dell'indirizzo politico sostenuto dal raccordo Governo-maggioranza parlamentare in un arco di tempo ragionevole (non simbolico, da un lato, e con un termine finale di decisione funzionale, dall'altro). Esso, inoltre, se adeguatamente sviluppato²¹, consente la corretta attuazione del principio democratico nella decisione parlamentare per cui gli argomenti all'ordine del giorno sono in parte determinati dalle forze non maggioritarie, concretando in questo fondamentale e pregiudiziale ambito il principio maggioritario/minoritario che anima il metodo democratico²².

Se questo *modus procedendi* è implicito nel disegno costituzionale del Parlamento italiano come organo di democrazia rappresentativa, si può trarre la conclusione che il metodo della programmazione costituisce la corretta attuazione di opzioni di fondo del nostro sistema costituzionale. Trattandosi, tuttavia, di opzioni fondamentali suscettibili di molteplici forme e gradi di attuazione, il discorso si sposta sulle fonti di attuazione e sulle soluzioni concretamente accolte. Come si evidenzierà nel paragrafo successivo, proprio le soluzioni in tema di programmazione fatte proprie dai regolamenti parlamentari del 1971, ed in particolare l'accoglimento del principio unanimitario, costituisce l'esempio più evidente del possibile intreccio tra elementi strutturali di positiva attuazione di principi costituzionali ed elementi congiunturali legati alle esigenze del sistema politico-partitico sottostante, non sempre (e questo è sicuramente il caso) altrettanto felici.

I regolamenti del 1971 fanno dei Gruppi parlamentari i soggetti centrali della programmazione. Si tratta di una soluzione ineccepibile (oltre che inevitabile), conforme, ancora una volta, ai caratteri del disegno costituzionale che non casualmente richiama in più di una disposizione i Gruppi quali soggetti dell'organizzazione interna delle Camere. I regolamenti parlamentari traggono sul piano funzionale le conseguenze delle previsioni costituzionali organizzative. Andare oltre e, cioè, fare del Governo un soggetto co-decidente della programmazione, se non addirittura il protagonista di essa, avrebbe richiesto una copertura costituzionale esplicita, limitativa del principio di autodeterminazione funzionale delle Camere. In assenza, fino ad oggi, di una opzione di questo tipo, la possibilità del Governo di incidere sugli atti della programmazione è affidata al raccordo con la sua maggioranza e, quindi con i Presidenti dei Gruppi che lo sostengono presenti in Conferenza, secondo un modello che nell'esperienza concreta può anche dare vita a problemi e frizioni ma che non può dirsi eccentrico rispetto ai caratteri della forma di governo parlamentare.

L'ultimo elemento di vitalità dei regolamenti del 1971 che si intende evidenziare in queste pagine è rappresentato dalla scelta – della sola Camera dei Deputati - di "codificare" l'istituto della questione di fiducia.

Anche in questo caso, taluni elementi contingenti relativi ai passaggi del procedimento di votazione della fiducia, suscettibili di interpretazione critica e che verranno richiamati nel paragrafo successivo, non possono distogliere dal rilevante significato rappresentato dalla positivizzazione in una fonte di diritto scritto dell'istituto.

²⁰ Le positive innovazioni dei regolamenti del 1971, soprattutto in tema di lavori delle Commissioni, sono evidenziate da V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 57.

²¹ Sugli sviluppi del dibattito relativo alle opportune innovazioni in tema di disciplina di programmazione, in vista delle riforme dei regolamenti parlamentari della XVI legislatura (mai avvenute...), cfr. E. GRIGLIO, *La "riforma impropria" delle regole sulla programmazione dei lavori parlamentari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 69 ss. .

²² Si può vedere infatti in quest'ambito (determinazione dell'ordine del giorno, in senso lato, dei lavori parlamentari) un'applicazione di quella relazione dialettica tra principio maggioritario e principio minoritario sulla quale si reggono le liberal-democrazie. Sull'essenzialità di tale relazione, cfr. A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*², Torino, 2006, 48 ed *ivi*, ovviamente, il riferimento alla riflessione di Kelsen.

Innanzitutto, in questo modo la disciplina di un tassello centrale della forma di governo parlamentare imposta dall'art. 94 Cost. viene sottratta all'inevitabile indeterminatezza delle fonti di diritto non scritto, esposte a oscillazioni interpretative anche rilevanti²³.

In secondo luogo – ed è una circostanza ancora più significativa – il “momento della scrittura” della disciplina della questione di fiducia si presenta idoneo a registrare una serie di soluzioni, più o meno concordate tra i gruppi parlamentari, che sono in grado di rendere lo strumento più rispondente alle aspettative ed esigenze della vita parlamentare. Se la rilevazione dell'esistenza di una norma consuetudinaria è operata “a posteriori” dall'interprete che, nel caso del diritto parlamentare, è il Presidente d'assemblea, gravato, nei casi dubbi, di una notevole responsabilità non solo giuridica, la norma di diritto scritto è in grado di incorporare e registrare in modo più preciso il punto di equilibrio tra le forze politiche²⁴.

L'accoglimento di soluzioni diverse tra i due rami del Parlamento e specificamente le differenze tra la disciplina regolamentare della questione di fiducia disciplinata nel regolamento alla Camera dei Deputati nel 1971 e quella a matrice consuetudinaria del Senato, fino al 1988, testimoniano il carattere non meramente teorico della riflessione appena svolta e, questo, si badi, prescindendo dalla preferibilità delle soluzioni in concreto accolte nei due rami del Parlamento. Come dimostrano le tormentate vicende del “lodo Iotti” fino alla “riscrittura” della disposizione nel 1981, la ridefinizione in via interpretativa dei confini di una norma scritta di diritto parlamentare con decisione del Presidente di assemblea si espone a possibili critiche più precise e puntuali, dal punto di vista dei canoni ermeneutici più rilevanti per il giurista (e tra questi, specialmente di quello sistematico), rispetto alle decisioni interpretative delle (più ambigue) norme a fondamento consuetudinario, maggiormente “vischiose” e, quindi, sottoponibili con maggiore difficoltà a critiche logico-ricostruttive.

4. *Ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971: i limiti contingenti*

Occorre distinguere, in questo ambito, i condizionamenti prodotti dal clima politico e partitico sulle soluzioni accolte nei regolamenti parlamentari, (gli elementi contingenti della riforma del 1971, secondo la distinzione sopra ricordata di Valerio Onida), con il conseguente immiserimento della riforma e delle sue potenzialità, da alcuni limiti strutturali legati al rilevante intervallo temporale intercorso tra il 1971 e la contemporaneità, tra la posizione del Parlamento nella società di ieri e di oggi, nonché al diverso modo di intendere le relazioni tra i soggetti della dialettica politica nel Parlamento.

Ci troviamo di fronte all'esigenza di distinguere, quindi, tra limiti contingenti e limiti strutturali per i quali ultimi apparirebbe eccessivo imputare ai regolamenti del 1971 un vizio di fattura e formulazione, trattandosi piuttosto di prendere atto del mutamento della sensibilità della società e degli interpreti in riferimento a tutta una serie di temi.

Sul primo versante, è evidente ed è stata ampiamente sottolineata l'insostenibilità di una declinazione del principio di programmazione fondata sul principio di unanimità delle decisioni in

²³ Il percorso non sempre lineare – anzi talvolta tortuoso – di elaborazione, definizione e ridefinizione delle regole non scritto del diritto parlamentare è fatto oggetto di interessanti riflessioni da C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, 753 ss. Sui limiti del metodo casistico nel diritto parlamentare e sui rischi della “tirannia del precedente” che esso reca con sé, cfr. anche D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, 543 ss.

²⁴ E la reciproca legittimazione tra le stesse, secondo una delle finalità principali del diritto parlamentare, come esemplarmente evidenziato da M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.

sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi. Come ha rilevato Andrea Manzella, avere accoppiato “una straordinaria disponibilità di strumenti istruttori (anche se non sempre ben valorizzata e sostenuta da un apparato interno che la tratti adeguatamente)” ad una “debolissima capacità decisionale” ha prodotto risultati micidiali per la funzionalità complessiva del sistema”²⁵.

Anche in un sistema politico improntato a soluzioni consensuali o, se si vuole, consociative, l'assenza di garanzie per la decisione politica ha costituito un peso insostenibile, senza che le ipotesi di superamento delle situazioni di stallo previste dai regolamenti parlamentari potessero considerarsi adeguate²⁶. Di qui, come è noto, la successiva modificazione dei regolamenti parlamentari in senso “maggioritario” attraverso l'abbandono del principio unanimistico²⁷.

Nella stessa categoria di limiti contingenti della riforma regolamentare si inseriscono quelle interpretazioni e quelle prassi che, trascendendo i confini della “nuova” funzione conoscitiva del Parlamento sulla quale ci siamo soffermati in precedenza, hanno determinato una vera e propria ingerenza del Parlamento e delle sue articolazioni interne in attività di natura amministrativa. Si tratta della “cogestione” o codecisione parlamentare realizzata attraverso le Commissioni bicamerali ovvero attraverso un certo uso della funzione consultiva tendente ad assumere il carattere di contrattazione tra Governo e Parlamento del contenuto di provvedimenti che, per loro natura, dovrebbero essere ascritti alla responsabilità e, quindi, alla determinazione dell'esecutivo²⁸.

Infine, sempre ad un ripiegamento delle potenzialità della riforma del 1971, possono essere ricondotte alcune infelici soluzioni in tema di formalizzazione della questione di fiducia, specie per quanto riguarda la disciplina dell'illustrazione degli emendamenti rispetto alla votazione del testo sul quale il Governo impegna il proprio rapporto fiduciario²⁹; soluzioni inadeguate, ma

²⁵ A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città & Regione*, 1980, 37.

Sulla “signoria procedurale” dei gruppi parlamentari - di ogni gruppo - nell'organizzazione e funzionamento dei lavori derivante dalla equiparazione tra essi nelle decisioni sulla programmazione, cfr. C. FUSARO, *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di S. LABRIOLA), *Il Parlamento repubblicano*, cit. 176.

²⁶ Si fa riferimento al rinvio, in caso di mancato accordo, da parte dell'art. 23, quinto comma, del regolamento della Camera al primo comma dell'art. 26 secondo il quale il Presidente fissa l'ordine del giorno per i due giorni successivi, salva la decisione ultima dell'assemblea se vi è opposizione ed alla previsione dell'art. 54, commi 5 e 6, del regolamento del Senato che adotta una soluzione simile con riferimento ad uno “schema dei lavori” in grado di coprire una settimana.

E' evidente l'assenza di una reale logica programmatica nelle soluzioni appena considerate, per l'esiguità dell'arco temporale considerato, nonché l'“abbandono” ad una decisione “maggioritaria” sull'ordine del giorno/schema dei lavori, solo che vi sia opposizione alla decisione presidenziale, anch'esso contrastante con le esigenze sistematiche del metodo della programmazione alle quali si fa riferimento nel testo. Bisogna peraltro tenere presente che la prassi del Senato si orientò nel senso prevalente di decisioni unanimi (cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 625).

Come è noto, la decisione maggioritaria su di uno schema di lavoro per una settimana è ancora oggi resa possibile dall'art. 54 del regolamento del Senato, mentre l'art. 23, comma 6, del regolamento della Camera affida al Presidente il compito di predisporre il programma, nel rispetto dei criteri fissati dai commi 4 e 5 del medesimo articolo e tenendo conto delle proposte dei Gruppi.

²⁷ Sulle modifiche dei regolamenti parlamentari negli anni Ottanta, cfr. i contributi richiamati a nota 4 del presente lavoro.

²⁸ Cfr. al riguardo di tale evoluzione/involuzione dei rapporti Parlamento-Governo, le osservazioni critiche di M. MANETTI, *Il parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in *Quad. cost.*, 1991, 385 ss. Osservazioni critiche nei confronti dello sconfinamento del Parlamento nel campo dell'amministrazione anche in V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 629.

²⁹ Il riferimento nel testo è all'alternativa tra una interpretazione dell'art. 116 del regolamento che consentiva un'illustrazione dei singoli emendamenti, nonché del complesso di essi, ovvero una diversa interpretazione che consentiva a ciascun oratore di intervenire una sola volta nel rispetto dei tempi definiti e con discussione, quindi, riferita al complesso degli emendamenti. Su tale alternativa interpretativa, cfr. l'accurata analisi di M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, 243 ss.

evidentemente frutto di un equilibrio politico preciso, che, come si è accennato, richiederanno una “correzione” interpretativa della disposizione da parte del Presidente della Camera, prima di giungere ad una vera e propria revisione del regolamento stesso³⁰.

Cercando di affrontare il problema più spinoso che l'attuale esperienza della questione di fiducia presenta, ma le cui radici vanno ricercate nella assenza di disciplina sul punto delle disposizioni del regolamento (della Camera) del 1971, sembra di poter dire che il regolamento parlamentare dovrebbe essere la sede nella quale cercare di affrontare ed offrire una qualche soluzione al problema della omogeneità delle disposizioni sottoposte al voto fiduciario dell'aula ed al rispetto della sequenza Commissione-Aula, imposto dall'art. 72 Cost. anche per queste ipotesi³¹.

Ciò anche al fine di evitare che la soluzione provenga traumaticamente dall'esterno del Parlamento, attraverso una pronuncia della Corte costituzionale sul punto che, nell'attuale esperienza italiana, sembra inevitabile, ancorché lungamente attesa.

5. *Ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971: i limiti strutturali e l'esigenza di nuovi regolamenti*

Come si è anticipato, non sempre le criticità dei regolamenti parlamentari del 1971 sono imputabili alle soluzioni tecniche in essi accolte od a “convenzioni costituzionali” applicative che ne hanno orientato in un verso piuttosto che in un altro le virtualità interpretative³². In più di un caso è, infatti, il cambiamento del contesto sociale e culturale di riferimento ad avere determinato l'obsolescenza di alcuni istituti. In particolare, non si può far certo una colpa ai regolamenti parlamentari del 1971 – ed ai loro autori storici – di non aver intuito l'evoluzione del sistema politico italiano verso una forma di – tormentata e non compiuta – democrazia maggioritaria.

Si pone comunque in questi casi l'esigenza di intervenire con modifiche regolamentari più o meno ampie, idonee a sopperire a questa “inadeguatezza sopravvenuta” di soluzioni tradizionali ma ora divenute insoddisfacenti.

Entro certi limiti, il carattere abbastanza scarno delle disposizioni costituzionali sul Parlamento costituisce un vantaggio, consentendo ampie innovazioni, comunque “coperte” dalla fonte suprema dell'ordinamento. Anzi, sotto questo punto di vista, non si può che apprezzare la scelta del Costituente di porre norme-principio sul Parlamento, in grado di essere applicate, grazie all'intermediazione dei regolamenti, ad epoche storiche tra loro notevolmente diverse³³.

³⁰ Sulle vicende che condussero al “Iodo Iotti”, cfr. S. TRAVERSA, *Questione di fiducia e ostruzionismo parlamentare*, in ID., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi. Studi*, Milano, 1989, 367 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, cit., 628

³¹ Sul tema dei maxi-emendamenti e sui vulnera costituzionali che tale prassi reca con sé, cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 807 ss.; N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 41 ss.; C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata*, cit., 747 ss.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, cap. VII.

³² Potendo venire in rilievo le diverse categorie di convenzioni costituzionali individuate da G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972.

³³ E' il caso soprattutto dell'art. 72 Cost., che consente diverse possibilità di modulazione del procedimento legislativo in grado di soddisfare le esigenze di celerità (secondo comma) e specializzazione (terzo comma) del legislatore contemporaneo. Occorre rilevare che fino ad oggi tali potenzialità non sono state adeguatamente sfruttate, mentre il riferimento ai “procedimenti abbreviati” del secondo comma dell'art. 72 Cost. è stato utilizzato nel corso della XIV Legislatura per discutibili letture in grado di stravolgere l'interpretazione sistematica dell'intera disposizione. Sulla vicenda rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 20.

Il primo dei casi ai quali si fa riferimento³⁴ riguarda la differenziazione dei criteri di composizione delle Commissioni, naturalmente legati alla proporzionalità tra i Gruppi ed i criteri di composizioni di organi interni funzionalmente diversi e che quindi dovrebbero obbedire anche ad una diversa regola strutturale, ovvero le Giunte. E, tra queste, il discorso vale a maggiore ragione per la Giunta del regolamento con il suo ruolo potenzialmente centrale nell'opera di elaborazione del diritto parlamentare vivente. Per essa vale in massimo grado l'esigenza di adottare una composizione che la sottragga (e sottragga le Giunte in genere) alla dialettica maggioranza-minoranza – che in questo tipo di sede non può operare – prescegliendo una composizione bipartisan, del tipo di quella oggi prevista per il Comitato della legislazione della Camera dei Deputati.

E' ancora il caso della auspicabile "emersione" nei regolamenti parlamentari di forme di considerazione e valorizzazione della figura dell'Opposizione, intesa non come sostitutiva dei Gruppi parlamentari di minoranza, ma collocata su un piano diverso ed integrativo di almeno alcuni di essi³⁵.

Spostandosi verso i confini tra lo spazio della riforma regolamentare e quello della necessaria revisione costituzionale, si può menzionare l'esigenza di sottoporre a ripensamento critico la concezione meramente autoreferenziale degli istituti di garanzia dell'autonomia delle Camere presenti negli articoli 66 e 68 Cost, nonché dell'autodichia, legati ad un modello di Parlamento "difensivo" nei confronti degli altri poteri dello Stato che, al di là delle asprezze contingenti della cronaca italiana, nella sua configurazione attuale alla lunga non potrà reggere³⁶.

Se il ripensamento radicale di tali istituti richiede l'intervento sulle norme costituzionali che ne costituiscono l'attuale fondamento, a "costituzione vigente" e con innovazioni regolamentari si può pensare a forme di attenuazione dell'autoreferenzialità parlamentare, introducendo nel procedimento decisionale pareri esterni i quali, ancorché non vincolanti, "pesino" politicamente ed in un eventuale conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale.

Infine, dal punto di vista della funzionalità della "decisione" parlamentare, si pone il problema dell'accrescimento del peso del Governo nella decisione sulla programmazione dei lavori parlamentari, ovvero di un "potere di decisione" su di una quota del programma e del calendario assunto in nome proprio e non già attraverso l'intermediazione necessaria e potenzialmente non coincidente dei Gruppi di maggioranza, secondo un'opzione di rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento che non pare incompatibile con i principi della forma di governo parlamentare.

Le innovazioni appena auspiccate incidono su profili organizzativi e funzionali vitali dei regolamenti parlamentari: incidere sulle Giunte, per ciò che sono e ciò che fanno, sui Gruppi e sulla programmazione dei lavori significa mutare la fisionomia di fondo degli atti di auto-organizzazione

³⁴ L'elencazione che segue riprende quanto già sostenuto dallo scrivente in E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 238 ss.

³⁵ Sul tema, per soluzioni anche più radicali di quelle sostenute nel presente lavoro, cfr. M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 31 ss. Il problema delle forme di istituzionalizzazione dell'Opposizione è affrontato, nel medesimo volume, anche da G. PERNICIARO, *L'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione: profili organizzativi*, 95 ss.

³⁶ Sulle non esaltanti vicende delle prerogative di cui all'art. 68 Cost., cfr. ora il riepilogo di V. LIPPOLIS, *Le immunità dei parlamentari in Italia*, in *Rass. parl.*, 2010, che sostiene il ritorno alla disciplina originaria della Costituzione e, quindi, all'istituto dell'autorizzazione a procedere. E' da chiedersi se, calata nell'attualità concreta, tale soluzione non finirebbe per incrementare – e non ridurre – il contenzioso costituzionale in materia.

delle assemblee parlamentari. Di qui, la sensatezza della constatazione che sia venuto il tempo di procedere ad una nuova "codificazione" generale del diritto parlamentare.

Non sembri in contrasto con quanto sostenuto nella prima parte di questo lavoro l'auspicio dell'adozione di nuovi regolamenti parlamentari. Non si tratta affatto di cedere ad una illusione palingenetica che solchi una linea di cesura netta con il passato, quanto di permettere agli elementi vitali della riforma del 1971 di continuare ad operare in un contesto sistematico adeguato ed organico³⁷.

Tra l'altro, l'adozione di nuovi regolamenti parlamentari finirebbe per essere l'occasione per porsi in termini più stringenti e seri una questione fondamentale che in qualche occasione è emersa in questo scritto e che qui si accenna semplicemente: quanta parte, cioè, della disciplina organizzativa e funzionale del Parlamento deve (continuare ad) essere affidata allo strumento (duttile) del regolamento parlamentare e quanta deve essere trasferita alla (più rigida) sede delle norme di rango costituzionale³⁸.

Si tratta di questioni che dopo l'infelice esperienza della XVI legislatura - che sta completamente deludendo le attese - sono destinate a riproporsi e che si spera presto trovino adeguata risposta, nell'interesse della stessa istituzione parlamentare, oltre che della "qualità" della liberal-democrazia italiana.

³⁷ In questo senso, cfr. le considerazioni di L. CIAURRO, *Verso una nuova codificazione delle regole parlamentari*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 223 ss.

³⁸ Insiste sulla necessità di una riflessione su questo punto e sulla opportunità di una "costituzionalizzazione" di "pezzi" del diritto parlamentare classico, sul modello di quanto operato con la Costituzione francese del 1958, cfr. A. MANZELLA, *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, cit., 26.