

LE RIFORME DEI REGOLAMENTI DELLA CAMERA
NEL VENTENNIO 1971-1990
E L'EVOLUZIONE
DEL REGIME PARLAMENTARE ITALIANO ⁽¹⁾

di Gianclaudio DE CESARE (*)

1. Lo studio della serie di riforme del regolamento approvate dalle Camere a partire dal 1971 in varie fasi successive fino ad oggi, offre motivo di riflessione e di critica perché investe il tema del rapporto fra regolamenti parlamentari e funzionamento del sistema politico.

Dall'esame del contesto politico-istituzionale in cui si collocano i vari momenti di riforma risulta chiaro che l'impostazione delle riforme e la concreta determinazione delle nuove norme è in rapporto diretto con gli elementi che caratterizzano la formula politica di maggioranza e il suo rapporto di incontro-scontro con l'opposizione e quindi la funzione di governo.

La riforma regolamentare costituisce una scelta tra diverse possibili teorie e concezioni del Parlamento, rappresenta un indice della posizione assunta dal Parlamento nel sistema ed è estremamente significativa, ad una attenta analisi, come scelta del ruolo del Parlamento nello svolgimento della funzione di governo (Labriola, 1982).

Il compito che ci prefiggiamo è quello di analizzare il progressivo adattamento del diritto parlamentare alle esigenze nuove e diverse che si pongono con il mutare dell'equilibrio fra le forze politiche, considerando sempre l'effettività delle norme di diritto parlamentare nel sistema: lo svolgersi dell'attività parlamentare sulle nuove linee e con i nuovi strumenti predisposti mette in chiara luce la rapidità di reazione del funzionamento della Camera alla scelta del «modello» di Parlamento prefigurato di volta in volta dalle

(*) Professore incaricato di Diritto parlamentare nell'Università di Firenze.

innovazioni regolamentari e quindi palesa le «interazioni fra i regolamenti parlamentari e la forma di governo vigente» (Capotosti).

I regolamenti, con la loro flessibilità e la loro capacità di adattamento, appaiono particolarmente idonei a segnalare e a sviluppare gli aspetti evolutivi presenti nell'ordinamento costituzionale, recependo ciò che si sta trasformando o addirittura determinando ciò che è destinato a trasformarsi nei rapporti fra i soggetti politici.

L'autonomo svolgimento della potestà regolamentare delle Camere, rafforzato dalla prescrizione costituzionale dell'approvazione a maggioranza assoluta, incide effettivamente sul piano dell'equilibrio dei rapporti fra schieramenti politici e quindi finisce per modificare lo svolgimento delle relazioni fra maggioranza e opposizioni e fra governo e Parlamento. Ne consegue che le riforme del regolamento parlamentare, disciplinando in concreto lo svolgimento delle funzioni del Parlamento stesso, contribuiscono a qualificare la forma di governo, poiché condizionano, influenzano e bilanciano i rapporti fra i vari organi e le rispettive attribuzioni (Lanchester, 1980, si riferisce all'«incidenza delle misure regolamentari sulle attività delle Camere e, in definitiva, sulla stessa forma di governo»).

Vi sono, come vedremo, diverse possibili ricostruzioni interpretative dal ciclo di riforme regolamentari dal '71 ad oggi, e si deve anche tener conto del fatto che le innovazioni alla Camera hanno seguito un itinerario molto travagliato, mentre al Senato hanno avuto una linea di sviluppo più lineare.

Si deve osservare che tutto il complesso processo evolutivo delle norme interne delle Camere è stato in genere sottovalutato dall'opinione pubblica, ma forse anche dallo stesso mondo politico. Le riforme regolamentari sono tutt'altro che un espediente tecnico per snellire i procedimenti: non si è trattato di inventare «stampelle regolamentari» (Tosi) per la maggioranza.

La preoccupazione di assicurare una elevata funzionalità delle assemblee, lo sviluppo di un tentativo di far fronte alla crisi del Parlamento e di assicurare uno spazio di dissenso legittimo a qualsiasi forza politica contemperando questa esigenza con le necessità operative del «Governo in Parlamento»: sono questi i lineamenti principali che caratterizzano lo straordinario ciclo di riforme del Parlamento dell'ultimo decennio.

2. Come è noto, la filosofia dei nuovi regolamenti parlamentari del 1971 è basata non tanto sulla sostituzione del principio maggioritario con un «impianto» unanimistico quanto sulla rivalutazione delle Assemblee legislative e della loro articolazione in gruppi parlamentari, con una concezione paritaria di *tutti* i gruppi, cui si accompagna l'introduzione di una vasta gamma di poteri — da svolgere anche in Commissione — di controllo, di ispezione, di informazione e soprattutto di indirizzo, che consentano un'apertura del Parlamento alla società civile e un collegamento diretto con i gruppi sociali e gli interessi. Ne deriva un potenziamento del ruolo del Parlamento («luogo geometrico» secondo la definizione di Manzella) in cui si avvia la programmazione dei lavori attribuita alla Conferenza dei capigruppo, sia pure all'unanimità, e si consolida la figura del Presidente di Assemblea garante *super partes* con un'autorevolezza ed un prestigio che consentono di attribuirgli — anche alla Camera — il potere inappellabile di interpretare il regolamento.

Nella valutazione dei nuovi regolamenti non deve sfuggire la presenza di clausole derogatorie che limitano l'efficacia degli istituti (esemplare il caso del 6° comma dell'art. 39 RC, che consente a qualsiasi capogruppo di chiedere ed ottenere una deroga ai limiti di tempo per i discorsi) e la mancanza di garanzie per la rapidità della decisione politica; una situazione che basa il rapporto fra gruppi parlamentari esclusivamente sulla correttezza dei comportamenti.

Il modo di operare del Parlamento subisce un'evoluzione nel senso di un livello più elevato di intervento effettivo nelle decisioni legislative e nella determinazione delle direttive di indirizzo politico, cui corrisponde in maniera rilevante un coinvolgimento in tali fasi parlamentari di forze politiche estranee al governo: la «centralità» del Parlamento si presenta come una strategia politico-istituzionale.

Risulta evidente a questo punto l'intreccio inestricabile fra le trasformazioni del sistema dei rapporti tra le forze politiche e le trasformazioni istituzionali: l'evoluzione delle regole del gioco in Parlamento corrisponde allo sviluppo della forma di governo proprio perché le vicende parlamentari palesano meglio lo stretto rapporto fra le logiche del sistema politico e le tendenze delle istituzioni.

Ma il modello di Parlamento come centro dell'indirizzo politi-

co-legislativo, dopo la fase della solidarietà nazionale, entra in crisi sul finire degli anni '70 di fronte al moltiplicarsi dei comportamenti di rottura delle regole di correttezza da parte di alcuni dei gruppi minori (Radicali) che ricorrono costantemente a procedure ostruzionistiche, cui corrisponde peraltro da parte dell'esecutivo un eccessivo incremento della decretazione d'urgenza, fino a vanificare (alla Camera e non al Senato) qualsiasi tentativo di organizzazione dei lavori.

Sul nesso fra logica consociativa e riforma del '71 espresse dubbi G.U. Rescigno (*Anomalie del procedimento e spirito della riforma*) che definì le modifiche «un monumento di insipienza e imprevidenza, piuttosto che l'espressione di una ideologia storicamente affermatasi».

In realtà la riforma del '71 si presenta alla coscienza dei politici ed alla dottrina come un tentativo costruttivo di superare il principio maggioritario.

Il tempo mette sicuramente in luce i limiti e le disfunzioni che finiscono per snaturare il proposito del riformatore; a questo punto tutte le forze politiche si convincono della necessità di una riforma per riequilibrare gli «eccessi» del '71 e per correggere la precedente impostazione «consociativa». Col cambiare delle formule politiche, rinasce il riconoscimento del diritto del governo a vedere esaminate rapidamente le leggi (Manzella).

Quando, nell'autunno dell'81, per superare le disfunzioni dei lavori della Camera si decide al fine di por mano a un pacchetto di importanti modifiche del regolamento della Camera che incidano in maniera significativa sul rapporto maggioranza-opposizione, l'ostruzionismo colpisce le proposte con oltre 53.000 emendamenti, presentati in larga parte dei radicali; per iniziativa del Presidente, confortata da un parere della Giunta per il regolamento, l'Assemblea di Montecitorio approva una speciale procedura di esame delle proposte di riforma — desunta da un'interpretazione del regolamento — respingendo l'ipotesi della applicazione delle norme del procedimento legislativo.

Applicando rigorosamente il concetto di «esclusività» della Giunta per il regolamento in materia di iniziativa emendativa, si affida alla Giunta stessa il compito di enucleare dagli emendamenti presentati dai parlamentari dei «principi emendativi» da

sottoporre a un voto a maggioranza semplice e, in caso di approvazione, da rielaborare da parte della Giunta.

È da sottolineare che tale procedura, che evita il blocco ostruzionistico dei lavori della Camera, seppure accolta da tutti i partiti dell'arco costituzionale, è basata su un'interpretazione avanzata dal Presidente dell'Assemblea, che viene quindi chiamato, in un momento di *impasse* che incide sulla funzionalità della Camera, ad assumere in proprio la responsabilità di un'iniziativa: è l'inizio del processo di rafforzamento del ruolo del Presidente, al cui prestigio si affida il potere e la responsabilità di assumere decisioni «arbitrali».

Non a caso pochi mesi prima, nel gennaio 1980, la decisione del Presidente della Camera, il «lodo Iotti» sulle modalità di illustrazione degli emendamenti quando viene posta la questione di fiducia, tendente ad applicare ai presentatori il divieto di intervenire più di una volta nel corso della discussione (art. 43 R.C.), aveva rappresentato il primo significativo intervento del Presidente per superare il blocco dei lavori della Camera provocato dall'ostruzionismo.

Le modifiche apportate dalla Camera al proprio regolamento nell'81 — cui faranno seguito in tre tempi successivi nella IX e X legislatura ulteriori perfezionamenti ('83, '86/'87 e '90) sono soltanto in apparenza di rilevanza interna o procedimentali; in realtà i nuovi artt. 39 R.C. (disciplina dei tempi per la discussione generale) e 85 R.C. (disciplina della discussione degli articoli e degli emendamenti) rappresentano l'indispensabile condizione di efficacia delle norme relative alla programmazione dei lavori (artt. 23 R.C. e 24 R.C.), che non sarebbero applicabili se non vi fosse una ragionevole certezza sul computo dei tempi.

Se i calendari debbono risultare come una regola di svolgimento dei lavori e non come puri e semplici intendimenti non cogenti o come meri desideri realizzabili soltanto se le priorità indicate sono di fatto accettate anche dai gruppi minori, è indispensabile che i principi della programmazione dei lavori siano strettamente interconnessi con le norme che disciplinano il procedimento legislativo.

Appare evidente che se i regolamenti consentono un agevole ricorso a strumenti volti a ritardare ed ostacolare un sollecito svolgimento dell'*iter*, i termini dei lavori non sono predeterminabili in misura accettabile; al contrario, se vengono introdotte regole

atte a snellire il lavoro e ad eliminare gli ostacoli procedurali, il contenimento in episodi occasionali dei casi di ostruzionismo favorisce una certa misura di prevedibilità dei tempi, al punto tale da consentire una valutazione attendibile di «fattibilità» dei programmi all'atto della discussione in Conferenza dei capigruppo.

Come da me sostenuto fin dal 1968 (De Cesare, *ordine del giorno, XX anniversario costituente*) il rispetto da parte di tutti i gruppi operanti alla Camera delle indicazioni presenti nell'ordine dei lavori può essere assicurato soltanto se sono in concreto disponibili strumenti che rendano poco agevole, salvo casi estremi, il ricorso a tecniche dilatorie e l'apertura di sub-procedimenti in grado di rallentare in maniera sensibile l'*iter*.

Una ricostruzione interpretativa dei principi ispiratori delle riforme fa comprendere la reciproca interrelazione: mentre si riconosce la potestà della maggioranza di influenzare i lavori parlamentari, si consente sia alla maggioranza sia all'opposizione di assumere con chiarezza il proprio ruolo per la formazione del programma. Si crea così un nuovo equilibrio che attribuisce, da una parte, alla maggioranza il potere di collegare l'indirizzo di governo all'organizzazione dei lavori parlamentari, mirando ad ottenere decisioni «in tempi reali» sulle proprie iniziative e, dall'altra, all'opposizione il potere di indicare i temi che ritiene politicamente opportuno far comprendere all'ordine del giorno e di far inserire nel regolamento (art. 96-*bis* R.C.) una disciplina razionalizzatrice del procedimento di conversione dei decreti legge, anche al fine di ostacolarne l'eccessiva proliferazione.

È questo lo spirito informatore del complesso delle riforme adottato nell'81 — e della maggioranza larghissima che lo approva —: si introduce la programmazione a maggioranza, facendo perno sul ruolo del Presidente ma al contempo si riduce la panoplia delle armi ostruzionistiche per garantire che il programma sia attuato nei tempi fissati e si interviene per regolare la decretazione d'urgenza. È l'inizio della strada che porterà alla disciplina dell'uso del tempo ed al contingentamento dei tempi: per attuare integralmente il metodo della programmazione diviene indispensabile una disciplina del provvedimento legislativo che consenta di giungere alla conclusione dell'*iter* in termini precisi o addirittura prefissati.

Pur preservando un margine di elasticità nel comportamento delle forze politiche per consentire una adeguata manifestazione di dissenso in relazione ai temi discussi, l'ottica deve spostarsi dalla

prevedibilità alla predeterminabilità delle fasi di attuazione pratica dei programmi.

In tal senso una razionale disciplina della discussione generale e dell'esame degli articoli ed emendamenti e in genere dei procedimenti volti a pervenire alle deliberazioni si presenta come «l'indispensabile condizione di efficacia» (Labriola, 1982) delle norme del regolamento in materia di programmazione.

La storia delle riforme del regolamento della Camera degli anni '80 è la riprova di questi assunti: dopo il passo iniziale, seguono una serie di altri momenti di riforma ('83, '86, '87) che consolidano la tendenza alla procedimentalizzazione dettagliata delle fasi dell'esame e della votazione dei progetti di legge, rendendo tale procedimento tecnicamente e logicamente sempre più razionale e al contempo meno flessibile, parallelamente entra a regime il meccanismo della calendarizzazione dei lavori su proposta presidenziale inemendabile da sottoporre al voto finale dell'assemblea.

Durante la IX legislatura la stagione delle riforme riprende con maggior vigore; il pacchetto del 1983 alla Camera comprende l'istituzione della sessione parlamentare di bilancio (art. 119, 120, 121 e 123 RC), nell'ottica del potenziamento del momento decisionale in Parlamento, per quanto concerne le leggi finanziarie e di bilancio, attraverso una prima applicazione del principio della definizione di limiti cronologici per le fasi dell'*iter*. Si cerca così di garantire non solo la prevedibilità ma anche la certezza dei tempi di approvazione (l'istituto della sessione viene ripreso nel regolamento del Senato nel luglio '85; artt. 125/129 RS).

La seconda significativa modifica riguarda l'affievolimento dei poteri procedimentali riconosciuti nel '71 ai presidenti dei gruppi: l'attivazione dei vari strumenti richiede ora un *quorum* — che in genere viene elevato da dieci a venti rispetto al passato — cui può sostituirsi una somma di capigruppo almeno equivalenti come consistenza rispetto al *quorum* stesso; una terza rilevante innovazione riguarda l'introduzione del *question-time* (art. 136-*bis* RC) un meccanismo settimanale di risposta immediata alle interrogazioni, trasmesso integralmente e direttamente in televisione, l'allargamento della rappresentatività della giunta per il regolamento (art. 16 RC) e la regolamentazione del nuovo peso dei pareri obbligatori emessi dalle Commissioni filtro (Affari costituzionali e Bilancio) per le Commissioni in sede legislativa.

Nel giugno 1986 la Camera approva un'altra serie di ritocchi del

regolamento in materia di discussione sulle linee generali e di esame in Assemblea per snellire i tempi di lavoro. Vengono ridotti o ulteriormente ridotti i termini per gli interventi nella discussione generale, sulle questioni incidentali, per l'illustrazione degli articoli, si disciplinano l'iscrizione a parlare e i tempi di presentazione degli emendamenti, dei sub-emendamenti e degli articoli aggiuntivi.

Nel marzo del '90, infine, nel cuore della X legislatura, un nuovo intervento sulla disciplina regolamentare della programmazione dei lavori abbandona il meccanismo della decisione a maggioranza in Assemblea sulla proposta presidenziale, attribuendo la formazione del programma e del calendario al Presidente della Camera, che deve tener conto della «indicazione del Governo» e inserire nel calendario le proposte prevalenti ma anche quelle in minoranza «in rapporto alla consistenza dei Gruppi».

Alla ripartizione dei tempi del calendario fra maggioranza e opposizione fa riscontro (art. 24 RC, commi 6° e 7°) il contingentamento dei tempi sia per la decisione generale sia per le fasi successive (attraverso il passaggio ad un secondo calendario in cui la ripartizione dei tempi diviene vincolante), cui provvede la Conferenza dei capigruppo, e in caso di mancanza di accordo, direttamente il Presidente.

Pur restando esclusi dalla nuova disciplina i decreti-legge e la questione di fiducia, e anche se la presentazione di un numero molto elevato di emendamenti consente ancora alle opposizioni di dilazionare il termine finale, la riforma dello scorso anno sull'uso del tempo della Camera rappresenta il momento conclusivo di un travaglio ventennale e costituisce un punto fermo nell'evoluzione del rapporto fra maggioranza ed opposizioni in materia di programmazione e di garanzie dei procedimenti rivolti a raggiungere le deliberazioni legislative, cui corrisponde una svolta decisa anche per la strategia di contrasto all'ostruzionismo, che appare a questo punto sostanzialmente «fuori gioco». Si tratta per altro di un processo di lenta trasformazione realizzato alla Camera — questo è molto importante — con il consenso di quasi tutti i gruppi politici e praticamente senza momenti di «rottura», che giunge ad incidere in maniera significativa sul ruolo del «Governo in Parlamento» (cui viene riconosciuta finalmente una posizione giuridica e non più di fatto), che tende a far risultare chiaramente a raffronto e, se necessario, in contrasto, le posizioni degli schieramenti politici e

perfino a differenziare, se del caso, anche le responsabilità del governo da quelle della coalizione di maggioranza che lo appoggia.

Come sostenere a questo punto che la riforma del regolamento della Camera non abbia inciso in maniera significativa sull'atteggiarsi del rapporto fra i partiti politici e quindi sul sistema politico-costituzionale e non abbia portato ad una trasformazione progressiva di molti dei tradizionali rapporti fra partiti, superando di volta in volta, o, per lo meno, testimoniando il superamento di modelli «confittuali» o «consociativi»?

Sembra giunto il momento, di segnalare un altro aspetto qualificante delle riforme regolamentari della Camera: il rafforzamento del ruolo del Presidente di Assemblea. La figura presidenziale apparentemente esclusa dalla programmazione a favore dei capigruppo nel 1971, diviene ora il titolare esclusivo della programmazione: il calendario predisposto dal Presidente è impegnativo per l'Assemblea con la sola comunicazione, il dosaggio dei tempi sui provvedimenti contingentati è affidato al Presidente.

Nel quadro del *trend* generale verso il rafforzarsi delle «istituzioni non governative» nell'ambito del sistema (Onida), il regolamento della Camera, lungo tutto l'arco di sviluppo delle riforme, tende a valorizzare — sfruttandone fino al limite le potenzialità — l'istituzione di garanzia per eccellenza in Parlamento: il Presidente di Assemblea. Anche per la sua provenienza dall'opposizione che sembra costituire alla Camera dal 1976 ad oggi una *conventio* costituzionale, il Presidente rappresenta un punto di equilibrio ideale, per la sua posizione «non governativa» fra maggioranza e governo da un lato e forze di opposizione dall'altro, nella fase di formazione del programma dei lavori della Camera.

Ma la posizione di tale organo nell'ordinamento parlamentare consente al regolamento di esaltarne il ruolo di «Magistratura del Parlamento» e di configurare una potestà presidenziale di arbitrato che interviene in maniera determinante per facilitare la soluzione dei nodi anche nei procedimenti prestabiliti per arrivare alle deliberazioni; nel frattempo alcune leggi ordinarie, sviluppando la posizione presidenziale di istituzione di garanzia nel sistema, attribuiscono ai due Presidenti delle Camere il nuovo potere di nominare i Garanti, i responsabili dei nuovi organi, indipendenti rispetto alla P.A., di tutela dei cittadini e delle istituzioni, in alcuni campi di grande impatto politico (garante dell'editoria, garante dell'antitrust, ecc.).

Da questo processo esce una nuova configurazione del Presidente della Camera — notevolmente diversa rispetto a quella della fase iniziale della Repubblica e sotto certi aspetti diversa anche rispetto al Presidente del Senato — sempre al di sopra delle parti politiche e sempre al di fuori delle determinazioni che comportano apprezzamenti di natura politica: ma i suoi compiti si spingono ben al di là dell'esercizio di un ruolo tecnico-procedurale che garantisca l'ordinato svolgimento del lavoro parlamentare; l'espansione dei suoi poteri porta il Presidente ad esercitare — come magistrato e come arbitro — una vera e propria «funzione politica» nell'ambito dell'istituzione Parlamento — intendendo il termine «politico» non come riferito ad una interpretazione personale e di parte ma come espressione della posizione di garanzia del sistema che il sistema stesso pretende.

Si tratta dunque di una figura di Presidente della Camera ormai ben identificata rispetto a quella di altri Parlamenti, che presenta una propria fisionomia ben delineata e culturalmente evoluta.

3. La storia dei 44 anni della Repubblica mostra frequenti mutamenti nel modo di concepire il ruolo del Parlamento, cui corrispondono trasformazioni e aggiornamenti altrettanto frequenti delle norme regolamentari, con una palese corrispondenza fra «fluttuazioni» del sistema politico e «cicli» regolamentari; si è già osservato, inoltre, che il Senato presenta un itinerario di riforme più semplice e lineare mentre il percorso delle riforme si suddivide in molteplici fasi ed appare molto più travagliato alla Camera.

In un regime parlamentare i regolamenti influiscono comunque sul sistema politico, ma in un regime parlamentare «spinto» ed accentuato come quello italiano il Parlamento diviene lo «specchio istituzionale» di tutte le trasformazioni a livello politico, tanto più in quanto la forma di governo tipica dell'ordinamento costituzionale italiano, sia in periodo statutario sia in periodo repubblicano, è e sembra destinata a rimanere comunque ancorata — per molteplici motivi che non è il caso di esaminare in questa sede — al sistema parlamentare *tourt-court*.

Ecco perché le vicende politico-istituzionali si riflettono prevalentemente in innovazioni regolamentari e cioè in tentativi del Parlamento stesso (e di tutte le forze politiche presenti in Parlamento) di risolvere «autonomamente» i nodi del sistema politico, ecco il motivo del frequente ripetersi, soprattutto nell'ultimo ven-

tennio, del fenomeno delle riforme novellistiche. Ad esempio, la evoluzione della disciplina della sessione di bilancio, che viene introdotta con leggi (468 del '78 e 362 dell'88) che sono appoggiate o sollecitate da risoluzioni parlamentari e seguite da apposite riforme regolamentari applicative (1983 e 1989 alla Camera), appare come uno sforzo di autoregolamentazione del Parlamento, che tenta di incidere sul rapporto governo-Parlamento e di contenere i poteri illimitati dei parlamentari stessi, indicando col consenso delle principali forze politiche nuove formule razionalizzatrici.

Vorrei osservare che l'analisi di lungo periodo delle riforme dei regolamenti parlamentari ha dato luogo a diverse e contrastanti interpretazioni da parte degli studiosi.

Vi è stato chi ha visto nel 1971 principalmente un abbandono del sistema maggioritario, prevalente nelle prime fasi repubblicane, per un sistema di tipo assembleare e consociativo e, di conseguenza, nella fase '81-'90, un progressivo recupero del principio maggioritario tradizionale della forma di governo parlamentare, anche attraverso opportune concessioni compensative alle minoranze.

In un certo senso, le modificazioni regolamentari sarebbero essenzialmente il frutto di una strategia politica per l'allargamento del consenso — variabile a seconda dei vari momenti e con uno sviluppo interno al sistema dei partiti — volta a consolidare le maggioranze di governo, recuperando in Parlamento, attraverso formule successive (dal «nuovo» rapporto maggioranza-opposizione alla «governabilità») rapporti nuovi con nuove e diverse formazioni politiche.

Altri studiosi valutano il processo di riforma del regolamento della Camera sotto il profilo dell'adeguamento progressivo dei procedimenti alle esigenze di un Parlamento concepito in chiave «moderna»; si tratterebbe quindi di una serie di tappe di un processo di razionalizzazione delle procedure e di progressivo affinamento degli istituti di fronte alle spallate ostruzionistiche dei piccoli partiti di opposizione.

Vi è infine una autorevole opinione (Marra, 1990, in una recente lezione in questo Seminario) secondo la quale l'evoluzione, nei diversi periodi delle riforme, ha comunque rispettato una linea di continuità, riferita essenzialmente alle trasformazioni del meccanismo della programmazione dei lavori parlamentari, mentre la

conseguente e collegata opera di adeguamento dei momenti deliberativi del procedimento legislativo si è basata su innovazioni che presentano una rilevante discontinuità; il tutto si appoggia su un'«esaltazione», un'interpretazione «evolutiva» del ruolo del Presidente dell'Assemblea».

La riflessione che io ho ritenuto opportuno proporre si riferisce invece al complesso tema del rapporto fra regolamenti parlamentari, indirizzo politico e forma di governo. Partendo dalla nota affermazione di Jellinek per cui le norme regolamentari incidono comunque sui principi dell'ordinamento, mi sembra facilmente riscontrabile nella realtà dei vari momenti di riforma che l'evoluzione del regolamento *segue e determina* al contempo l'evoluzione del sistema politico.

Si intravede nel processo una linea di fondo, che partendo dai primi anni della Repubblica fino al 1971 e poi dal 1981 ai giorni nostri, senza rotture o strappi consolida e rafforza lo svolgimento delle funzioni del Parlamento, razionalizzando le procedure e disciplinando dettagliatamente i vari momenti decisionali con un significativo abbandono della figura del regolamento «a maglie larghe» che non aveva retto alle tattiche dilatorie e ostruzionistiche adottate da forze politiche minori in rottura delle regole convenzionali di correttezza in Parlamento.

Si tratta di un metodo pragmatico applicabile in fin dei conti soltanto nelle vere e complete forme di governo parlamentare: e l'esperienza plurisecolare in Gran Bretagna dell'adeguamento delle istituzioni attraverso la adozione di nuove (e la trasformazione delle vecchie) convenzioni costituzionali in Parlamento ne è un classico esempio, molto vicino, almeno nello spirito, all'evoluzione parlamentare italiana dell'ultimo ventennio, che non evidenzia gravi episodi di rottura ma mostra un confluire della maggior parte delle forze politiche nel dibattito sulle riforme dei regolamenti, fino a realizzare, quasi sempre, un largo assenso, con una maggioranza che comprende il P.C.I. e sembra confermare, almeno in campo regolamentare, la solidarietà nazionale degli anni '76/'79.

Le riforme dei regolamenti parlamentari sono tutt'altro che un espediente tecnico di «cucina interna» del Parlamento: vi è invece un nesso preciso fra riforma regolamentare e costituzione materiale per cui le innovazioni indicano il «modello» di parlamento prefigurato (Capotosti, 1981) ed esprimono le linee di tendenza nell'assetto dei rapporti fra forze politiche e addirittura dei rapporti

Parlamento-governo che rappresentano il vero «cuore» del regime parlamentare.

Si può quindi affermare «l'idoneità di questo atto-fonte ad accogliere, sviluppare nonché segnalare i dati evolutivi presenti nell'ordinamento costituzionale e nell'intero sistema del diritto pubblico positivo» (Labriola, 1982).

Si presenta a questo punto l'intreccio fra la tematica della riforma regolamentare e il piano delle riforme delle istituzioni: le innovazioni regolamentari potrebbero quasi apparire come la fase iniziale delle riforme istituzionali. Il quesito da porre sembra piuttosto, oggi, se le riforme regolamentari sostituiscano o meno la desiderata ma non facilmente realizzabile riforma del sistema costituzionale.

I tentativi di riforme istituzionali nel biennio '89/'90 dimostrano la difficoltà di procedere con «un alto momento costituente» e sarà questa indubbiamente la scommessa dei prossimi anni. Per il momento una valutazione provvisoria del processo di adeguamento dei regolamenti parlamentari può convincerci che il Parlamento oggi si trova, all'interno del nostro sistema costituzionale, sotto il profilo della funzionalità, dei poteri, della potenziale rapidità di decisione ad un livello rapportabile in maniera non troppo sfavorevole a quello degli altri Parlamenti occidentali nei rispettivi ordinamenti.

4. Se i nuovi regolamenti parlamentari del '71, nell'accentuare il coinvolgimento delle forze politiche di minoranza nel processo decisionale, testimoniano e favoriscono un'evoluzione del sistema verso una forma di tipo «assembleare» o forse meglio «consensuale» in cui il rapporto governo-Parlamento è marcatamente sbilanciato a favore del secondo, sull'altro versante il decennio di riforme regolamentari — soprattutto alla Camera, dal 1981 al 1990 — non può essere considerato un semplice tentativo di razionalizzazione dei momenti tecnici e procedurali interni.

Lo sforzo compiuto dal processo di riforma del regolamento della Camera (con una sostanziale collaborazione di intenti fra tutti i partiti, salvo nella fase della riforma del voto segreto) per potenziare il procedimento decisionale, per garantire la partecipazione dialettica delle minoranze, per limitare l'ostruzionismo sistematico e indiscriminato, favorendo una più razionale organizzazione di lavoro, fa emergere un dispositivo sostanzialmente valido, ancora

di tipo partecipativo — frutto cioè di un sistema che incentiva la «transazione» ad alto livello fra gli schieramenti politici — e che si affida, per la sua attuazione e tutela, alle garanzie offerte dalla «magistratura» del Presidente della Camera.

Nel periodo '81/'90 alla evoluzione del regolamento della Camera si intreccia il processo di trasformazione del regime politico, quindi dei rapporti fra maggioranza ed opposizione; il recupero di capacità e di rapidità decisionale testimonia la preoccupazione di assicurare una elevata funzionalità dell'assemblea per lo svolgimento dei procedimenti legislativi e di controllo, che si accompagna peraltro al rispetto sincero delle esigenze della dialettica parlamentare.

La riforma del regolamento, che incide sull'ostruzionismo pur lasciando ai gruppi minoritari un notevole spazio di manovra agisce quindi sul rapporto governo/Parlamento e sui rapporti fra gruppi di maggioranza e di opposizione, influenzando la lenta evoluzione del sistema politico che nel frattempo si sta orientando verso un rapporto sempre corretto ma di tipo dialettico e quindi «confittuale» e non più «consensuale» fra maggioranza governativa ed opposizione.

Sotto quest'aspetto si può affermare che la più razionale regolazione dell'esercizio dei poteri costituzionali delle Camere consente al sistema dei rapporti fra i partiti di evolversi e in una certa misura, facilita tale evoluzione.

Si può arrivare al punto di sostenere ragionevolmente che nel decennio degli anni '80 le riforme istituzionali si collocano quasi esclusivamente sul piano delle riforme regolamentari. Basti citare l'abbandono nel 1988 del sistema della prevalenza dello scrutinio segreto con le sue conseguenze significative sui rapporti Parlamento/governo e maggioranza/opposizione: l'introduzione del voto palese elimina praticamente il fenomeno dei franchi tiratori provenienti dalla maggioranza, determinante in passato per la vita e la stabilità di molti governi, ma non riesce a garantire la certezza e la rapidità delle deliberazioni condizionate dal nuovo fenomeno della uscita dall'aula dei parlamentari di opposizione per far mancare il numero legale. È indubbio che la nuova normativa consolidi il vincolo di coalizione e provochi un confronto più aperto e quindi più serrato con le opposizioni, con evidenti riflessi sui rapporti fra governo e forze politiche e quindi sul sistema.

Se è vero che le riforme del regolamento incidono sulle forme

di governo, si può sostenere altresì che il regolamento parlamentare rappresenta un valido «indice di identificazione» della forma di governo parlamentare concretamente vigente in un determinato periodo storico.

Le tendenze di fondo nello sviluppo delle forme di governo, che possono essere comprese solo nell'ambito dell'evoluzione dei rapporti fra forze politiche, si intrecciano indissolubilmente con le vicende del Parlamento e soprattutto, come ci siamo sforzati di chiarire, con l'evolversi delle «regole del gioco» adottate dalle assemblee legislative, nelle quali si presentano chiaramente visibili e strettamente collegate le trasformazioni del sistema politico e quelle istituzionali.

L'analisi finora condotta porta, in conclusione, a ritenere che l'evoluzione del regolamento segue e si adegua ma al contempo anticipa e indica l'evoluzione dell'atteggiarsi dei rapporti fra i poteri nel sistema.

(¹) Questo breve lavoro vuole essere un omaggio alla memoria di Silvano Tosi, che ha dedicato allo studio delle riforme dei regolamenti delle Camere l'ultimo decennio della sua vita e delle sue lezioni al Seminario di studi parlamentari.

