

Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari

CESARE PINELLI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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