

Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente

PAOLO CARETTI

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

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

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

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



Sala della Costituzione – Palazzo Giustiniani.

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

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

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

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

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

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

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

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

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