

# Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente

FRANCESCO BERTOLINI

1. La questione del regolamento dell'Assemblea Costituente in quanto assemblea parlamentare è in primo luogo non una questione dell'assemblea costituente, ma una questione del Governo.

E difatti, dato il percorso con il quale si arriva alla convocazione dell'Assemblea, vale a dire per il tramite di un accordo fra Corona, potenze occupanti e partiti del Comitato di Liberazione, ne deriva, come è risaputo, che le decisioni sui tempi, le forme ed i modi della Costituente devono passare per la via del potere legislativo riservato, sino alla convocazione del nuovo parlamento, al Governo in via transitoria<sup>1</sup>.

Da qui la conseguenza che la disciplina dei lavori dell'Assemblea Costituente è un punto che deve essere risolto in primo luogo dal potere esecutivo.

Avviene così che nell'ambito della regolazione con la quale si indicano i comizi per la sua elezione, il Governo prevede espressamente che "finchè non avrà deliberato il proprio regolamento interno l'Assemblea Costituente applicherà il regolamento

interno della Camera dei deputati in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922"<sup>2</sup>.

Avvalendosi della previsione, l'Assemblea, una volta eletta, costituisce nelle primissime sedute la Presidenza, l'Ufficio di presidenza, le Giunte per l'elezioni e per il regolamento, nonché i gruppi parlamentari, ancora denominati, secondo quel regolamento, "uffici". Elege, infine, il Capo provvisorio dello Stato<sup>3</sup>.

Nella seduta del 15 luglio è all'ordine del giorno il punto relativo alle "proposte della Giunta del regolamento". Come il Presidente spiega all'Assemblea, la Giunta "propone l'approvazione di tre articoli aggiuntivi all'attuale Regolamento, diretti a stabilire la nomina di due Commissioni, una per la Costituzione e l'altra per i trattati internazionali, composte rispettivamente di settantacinque e di trentasei membri"<sup>4</sup>.

La seduta segna quindi la data in cui il regolamento della Camera prefascista cessa di costituire una disciplina sussidiaria stabilita dall'esterno ed utilizzata per forza delle

cose, essendo ormai l'Assemblea nella condizione materiale di dotarsi di un regolamento proprio. La Giunta infatti si è riunita ed è in grado di formulare le proprie proposte.

La Giunta si limita però a proporre l'approvazione di tre articoli aggiuntivi al Regolamento del 1922, lasciando quindi intendere, implicitamente, di volerlo per il resto adottare. È da questo momento che si può dire che detto regolamento diventi idealmente una disciplina che l'Assemblea non riceve più dall'esterno, ma si attribuisce da se stessa, e che si sente in diritto di modificare ed integrare all'occorrenza.

Ne derivano quindi due temi di esame, rispetto ai quali la seduta del 15 luglio segna una sorta di spartiacque.

L'esame dei motivi e dei modi con i quali l'opera del Governo e la tacita presa di posizione dell'Assemblea cooperano nell'adozione del regolamento della Camera del 1922.

L'esame dei motivi e dei modi con i quali l'Assemblea determina di darsi regole integrative rispetto a quel regolamento.

2. Nello stabilire il ricorso al regolamento del 1922, il Governo si trova innanzi il precedente costituito dalla Consulta Nazionale, per la quale il decreto legislativo n. 539 del 1946, intitolato "Norme regolamentari per la costituzione ed il funzionamento della Consulta Nazionale", mentre da un lato dettava esso stesso regole anche analitiche per la costituzione ed il funzionamento dei diversi organi, dall'altro lato stabiliva, per quanto non previsto, che fino a che la Consulta Nazionale non avesse deliberato il proprio regolamento interno "si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenu-

te nel regolamento della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922".

Per la Consulta Nazionale, quindi, lo stesso Governo aveva disciplinato, con regolazione inderogabile, gli aspetti salienti dell'organizzazione e dell'attività e solo per la restante regolazione stabilito che sarebbero subentrate, in quanto applicabili, le norme interne della Camera liberale, salva la potestà della Consulta Nazionale di darsi un proprio regolamento, da approvarsi, peraltro, da parte del Governo<sup>5</sup>.

Comprensibilmente diverse le corrispondenti previsioni per l'Assemblea Costituente. Il Governo non detta alcuna disciplina del funzionamento dell'organo ma si limita a stabilire l'efficacia in via sussidiaria del previgente regolamento della Camera fino a quando l'Assemblea non si doti di una propria regolazione. Regolazione di certo non sottoponibile, in quanto tale, ad alcuna attività tutoria da parte dell'esecutivo.

Il d. lgs. n. 98 del 1946, che contiene, come detto, la previsione, è peraltro lo stesso atto con il quale viene stabilito di devolversi la questione istituzionale alla decisione del popolo<sup>6</sup>. Oggetto di discussione vivace fra i partiti che sostengono il governo, il punto finisce per assorbire integralmente ogni interesse. Nulla, quindi, nei verbali delle riunioni del Consiglio dei ministri dove si prepara il decreto, risulta detto riguardo alla questione del regolamento interno dell'Assemblea Costituente, e neppure il susseguente procedimento del parere reso dalla Consulta Nazionale sullo schema del decreto offre spunti realmente significativi.

La relazione governativa che accompagna la trasmissione del decreto si limita, sul punto, a dire che "l'art. 4 ... costituisce una integrazione del provvedimento di Salerno, determinando la data ed il luogo della

prima convocazione dell'Assemblea, la durata di questa e la disciplina del suo funzionamento, prima che l'Assemblea stessa ne stabilisca direttamente le norme"<sup>7</sup>.

Anche l'esame della Consulta risulta poi del tutto assorbito dalla questione istituzionale, cosicché al punto del regolamento interno della Costituente non viene dedicata alcuna attenzione espressa.

La Consulta rende il suo parere al Governo sulla base della relazione di una propria Commissione speciale, presieduta da Vittorio Emanuele Orlando, i cui verbali non risultano pervenuti sino a noi. È rimasta però agli atti la proposta di modifica al decreto governativo formulata dalla Commissione ed accettata dalla Consulta, grazie a cui sappiamo che lo schema del decreto prevedeva l'applicazione del Regolamento della Camera "in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni", mentre la Commissione propone, e la Consulta approva la formulazione secondo cui il Regolamento della Camera sia quello deliberato "in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni *fino al 1922*"<sup>8</sup>.

Non sembra peraltro corretto interpretare l'originaria formulazione governativa nel senso che, fra le "successive modificazioni" al Regolamento del 1900 si intendessero comprendere anche quelle apportate della Camera già dominata dai deputati della "lista nazionale" eletti con la legge Acerbo<sup>9</sup>. La modifica della Consulta Nazionale avrebbe avuto, quindi, solo il senso di una maggiore precisione formale, come del resto depongono i modi del recepimento da parte del Governo stesso, il verbale del Consiglio dei ministri del 12 marzo 1946 riportando solo la scarna notazione che "De Gasperi propone una variante all'art. 4, che è accettata"<sup>10</sup>.  
3. Per quanto attiene poi ai modi con cui l'Assemblea costituente, dal canto suo,



*Seduta della Consulta Nazionale.*

decide di avvalersi di quel previgente regolamento, sappiamo solo, non essendoci pervenuti i verbali delle riunioni della Giunta, che questa, nella seduta del 15 luglio 1946, propone all'Assemblea, come si è detto, la deliberazione di tre articoli integrativi del regolamento del 1922. Non solo quindi non viene proposto un diverso regolamento, ma neanche si sottopone espressamente all'Assemblea la questione relativa all'opportunità di adottare o meno il regolamento pregresso della Camera dei deputati. L'Assemblea, da parte sua, si limita a prendere in considerazione la proposta integrativa della Giunta, avvenendo così che l'adozione o il "recupero" del regolamento della Camera liberale viene compiuto, da parte dell'Assemblea Costituente, in forme implicite, attraverso la facoltà di non avvalersi del potere di darsi un proprio regolamento sostitutivo di quello indicato in via sussidiaria dal Governo.

Per un primo verso, quindi, questi modi di adozione del regolamento del 1922 sembrano presupporre la volontà di sancire una relazione di stretta continuità fra l'Assemblea Costituente e l'ultima Camera dei deputi dell'era liberale, essendo possibile

vedere in essi il ricorso alla consuetudine per cui, essendo ogni nuova Camera dotata del potere di darsi un proprio regolamento, il concreto ricorso al regolamento della Camera precedente vale come implicita adozione<sup>11</sup>. L'opera della Giunta per il regolamento, che si limita a proporre alcune integrazioni al regolamento del 1922, e la posizione assunta dall'Assemblea, che le delibera senz'altro aggiungere, possono quindi essere ricostruiti come volontà di muoversi nel solco di quella risalente tradizione, e di affermare che l'Assemblea Costituente è destinata ad operare quale naturale successore dell'ultima Camera liberale.

A favore di questa ricostruzione milita in primo luogo il confronto fra la normativa stabilita dal Governo per la Consulta Nazionale e quella per l'Assemblea Costituente. Per la prima il Governo aveva rinviato al "regolamento della Camera dei deputati in vigore *prima del 28 ottobre 1922*", ponendo quindi quale momento discriminante il giorno della marcia su Roma: l'uso simbolico della data lascerebbe appunto intendere la volontà di una restaurazione della situazione preesistente al fascismo, l'intento di un immediato ritorno allo *status quo ante*. È vero che per l'assemblea Costituente, invece, si stabilisce, come si è detto, l'applicazione del regolamento della Camera "in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922", ma se si ritengono, come sembra corretto, le due formulazioni come equivalenti, la seconda essendo solo tecnicamente più precisa, allora la conclusione sarebbe appunto che il richiamo a quel regolamento valeva propriamente a riallacciare in senso ideale la nuova esperienza parlamentare nel punto in cui quella antica era stata interrotta, o,

per meglio dire a questo punto, era stata quasi "sospesa".

Questa interpretazione sarebbe inoltre confermata dalle precisazioni rese da Terracini, come Presidente dell'Assemblea, nel prosieguo dei lavori, sul punto che le aggiunte al Regolamento "sono valide, evidentemente, soltanto per l'Assemblea Costituente, così che la nuova Assemblea legislativa si troverà, al momento in cui sarà eletta ed insediata, di fronte al Regolamento della Camera dei Deputati, escluse le modificazioni che l'Assemblea Costituente abbia creduto di introdurre per scopi specifici del proprio lavoro"<sup>12</sup>. Precisazioni il cui implicito presupposto non può che essere che l'esperienza dell'Assemblea Costituente viene vista come perfettamente interposta, a tutti gli effetti, fra l'operato dell'ultima Camera liberale e la prima dell'ordinamento repubblicano, cosicché ne derivi, a favore dell'Assemblea stessa, lo stesso titolo all'uso del regolamento della Camera del 1922 che è proprio di ogni nuova Camera rispetto alla Camera precedente<sup>13</sup>.

Ne verrebbe chiarito anche il valore della previsione legislativa contenuta nell'art. 4 del d. lgs. n. 98 del 1946, il quale avrebbe avuto un valore non costitutivo, ma puramente dichiarativo del "diritto" dell'Assemblea all'utilizzo di quel regolamento, in ragione della sua posizione rispetto all'ultima Camera dell'era liberale. Il valore prescrittivo del decreto, in quest'ottica interpretativa, sarebbe semmai solamente consistito nell'identificazione del momento, oltre il quale considerare le modifiche al regolamento non più definibili come proprie dell'era liberale. Ed in questo senso assume un significato pregnante anche la modifica testuale suggerita all'esecutivo, sul punto, da parte della Consulta Nazionale.

Per altro verso, riallacciandosi idealmente alla pregressa esperienza parlamentare liberale, l'Assemblea costituente si trova ad applicare un regolamento introdotto dalla Camera del 1900, ma modificato nel 1922<sup>14</sup>, al fine di adattare il funzionamento dell'organo rappresentativo alla nuova realtà dei partiti organizzati il cui ingresso nell'agone politico era seguito alla elezione del 1919, tenutesi con il sistema proporzionale ed un suffragio tendenzialmente allargato a tutti i cittadini maschi maggiorenni.

La scelta parimenti proporzionalistica per l'elezione della Costituente, l'adozione del suffragio universale, la prosecuzione nel Governo dell'esperimento del C.L.N. finiscono così per porre la questione del distacco che si era oramai consumato in modo apparentemente irrimediabile proprio fra il parlamentarismo elitario ed individualistico dell'era liberale ed il nuovo sistema determinato dall'influenza decisiva dei partiti politici, che l'Assemblea Costituente, quale camera rappresentativa, si trova a sperimentare pressoché per prima.

Il Regolamento della Camera del 1922, che essa adotta, finirà per essere investito delle relative tensioni, che la Camera liberale aveva invece fatto appena in tempo a conoscere a causa dell'avvento del fascismo.

4. Una prima tornata di proposte emendative, si registra, come si è detto, in apertura dei lavori dell'Assemblea.

Nella seduta del 15 luglio 1946 la Giunta propone di modificare il regolamento per istituire la Commissione dei settantacinque, nonché, in connessione con la competenza legislativa ordinaria dell'Assemblea, una commissione per i trattati internazionali.

Secondo la proposta della Giunta, la Commissione veniva incaricata "di elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione". La disposizione verrà emendata dall'Assemblea nel senso di incaricarla di "elaborare e proporre il progetto di Costituzione", temendosi un esautoramento dei poteri dell'Assemblea e intendendosi la necessità della Commissione legata al difetto di un titolare dell'iniziativa nel procedimento di approvazione della Costituzione<sup>15</sup>. Poiché, come è noto, la Commissione dei settantacinque non si limiterà affatto a proporre un testo di Costituzione, ma sarà presente nel corso di tutte le fasi della sua discussione ed approvazione, la formulazione della Giunta si rivelava più aderente alla realtà del suo compito, non solo di redigere un testo, ma di elaborarlo in termini sensatamente sottoponibili all'Assemblea, nonché di seguire attivamente poi, di fronte a questa, il procedimento della sua approvazione. Vista questa prospettiva, l'insufficienza del Regolamento del 1922 consisteva nel presupporre come naturale il carattere settoriale dell'attività legislativa ordinaria, e nel commisurare ad esso le commissioni parlamentari previste. Donde la loro naturale inadeguatezza per l'esame di un testo di costituzione.

Al momento però di deliberare la composizione della Commissione speciale per la Costituzione, vengono alla luce i nodi da affrontare sul significato del mandato parlamentare, nonché, in prospettiva, sul conseguente valore del rapporto di fiducia fra l'Assemblea ed il Governo. Si tratta di elementi di fondo del sistema che si sta andando a formare, idonei a determinarne la natura, e, quindi, a chiarire i rapporti esistenti con il sistema precedente.

I termini della contrapposizione che



*Proclamazione degli esiti del referendum del 2 giugno 1946  
– Sala delle Lupa, Palazzo Montecitorio.*

subito affiora sembrano ben compresi, da un lato nella proposta della Giunta di nominare la Commissione con votazione dell'assemblea "a scrutinio segreto per due terzi dei nomi dei componenti"<sup>16</sup>, e, dall'altro lato, nella posizione di chi propone invece, al fine di "elaborare, redigere e presentare il testo del progetto di Costituzione", che l'assemblea si divida "in diverse sezioni od uffici, per una discussione preliminare". "Da tali sezioni, da tali uffici verrebbero scelti i delegati a costituire la Commissione"<sup>17</sup>. Una posizione, quindi, in altre parole, che propugna un ritorno ai regolamenti non del 1922, ma del 1900, quando il sistema degli uffici quale luogo dell'esame preliminare dei disegni di legge sottintendeva la posizione eguale ed indistinta di tutti i deputati.

L'esito del confronto fra queste due concezioni è tutto a favore della prima, che nel deputato vede l'appartenente alla Camera in quanto appartenente ad un gruppo determinato. Non solo, infatti, l'Assemblea accoglie la proposta della Giunta, ma anche la emenda nel senso che la scelta dei suoi componenti venga fatta per desi-

gnazione del Presidente, cosa che implica, come viene espressamente chiarito, "che egli vi provvederà con quel senso di proporzione che è insito nell'assemblea stessa di cui facciamo parte"<sup>18</sup>. Ogni conseguenza relativa alla designazione da parte dei gruppi parlamentari ed alla composizione della Commissione come "specchio" della composizione partitica dell'assemblea non necessita di venire esplicitata.

5. Nella seduta del successivo 11 settembre, la Giunta propone un'ulteriore modifica del regolamento relativa non alla potestà costituente ma alla potestà legislativa ordinaria dell'Assemblea. La proposta riguarda la costituzione di quattro commissioni permanenti per l'esame degli schemi dei decreti legislativi trasmessi dal Governo, per stabilire quale fra di essi siano da sottoporre all'approvazione della Costituente.

Sulla sfondo, vi è la questione dell'Assemblea nella sua duplice veste di Costituente e costituita, questione insorta sin dall'inizio, ad opera di Calamandrei e della sua contestazione sui limiti alla potestà legislativa ordinaria dell'Assemblea<sup>19</sup>. La proposta di modifica del regolamento corrisponde alla disponibilità dimostrata dal Governo di dar seguito all'impegno già assunto da De Gasperi, di sottoporre all'Assemblea tutti i disegni di legge che essa riterrà opportuno di deliberare<sup>20</sup>.

La discussione tocca tutta una serie di temi centrali per il diritto parlamentare, quali il ruolo del regolamento come fonte di disciplina dei rapporti con gli altri organi<sup>21</sup>, il nesso con la figura delle convenzioni costituzionali<sup>22</sup>, la relazione con la legge<sup>23</sup>. Ritorna infine anche la questione della

composizione proporzionale delle Commissioni<sup>24</sup>, che opererebbe come "strumento di collegamento" fra l'assemblea tutta ed il potere esecutivo.

Nella discussione vengono di nuovo esposte in una sorta di scala ideale le diverse concezioni del mandato e della forma di governo che l'esperienza parlamentare repubblicana avrebbe poi, nel prosieguo, mostrato come possibili pur se all'interno dello stesso regime politico.

Da un lato avviene così che la critica radicale a quella che viene considerata una forma di usurpazione dei poteri dell'assemblea da parte dei lavori segreti delle Commissioni<sup>25</sup>, si accompagna alla posizione corrispondente, sul piano della forma di governo, che le concessioni del Governo indicherebbero un potere esecutivo avente una posizione superiore, ed una "assemblea in un certo senso serva del potere esecutivo"<sup>26</sup>; mentre si affaccia, dall'altro lato, la tesi radicalmente contrapposta secondo cui, avendo l'Assemblea Costituente la possibilità di revocare il Governo, la correlativa responsabilità del potere esecutivo "toglie ed elimina ogni pericolo di abuso": e difatti, la conclusione, in questo contesto ricostruttivo, consiste in ciò, che l'attività legislativa "la esercitiamo direttamente col controllo diretto del Governo"<sup>27</sup>. Tutto questo passando per l'opinione intermedia e realistica secondo cui il fatto che il governo sia espressione dell'assemblea e l'assemblea espressione del Paese, non evita però che la delega al Governo di poteri naturalmente propri dell'assemblea stessa – quale quello legislativo – offenderebbe "il diritto della minoranza": più che dell'assemblea infatti il Governo è espressione "di una parte, di una gran parte, della maggioranza dell'assemblea"<sup>28</sup>. Arrivandosi, infi-

ne, a prefigurare, in via di compromesso, un rapporto fra commissioni della Costituente e Governo non dissimile a quello che solo nell'evoluzione di molto successiva dell'esperienza repubblicana diventerà un elemento stabilmente caratteristico della forma di governo, per la via della proposta che le commissioni non si limitino ad indicare i progetti da devolversi all'Assemblea, ma, anche per gli altri rimandati al Governo, li facciano "accompagnare ... con raccomandazioni o addirittura con proposte di modificazioni"<sup>29</sup>.

6. L'approvazione a larga maggioranza di queste proposte della Giunta indica la prevalenza, in seno alla Costituente, della concezione del mandato parlamentare come mandato di partito politico, ed il carattere oramai recessivo dell'opposta ricostruzione che enfatizza il valore individuale del deputato.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea, però, la coesistenza fra le due concezioni è destinata a restare ineliminabile, come sembra dimostrato da ulteriori vicende sull'applicazione del regolamento.

All'atto della votazione delle disposizioni sulla famiglia, rispetto alla previsione del riconoscimento dei diritti di questa come società naturale "fondata sul matrimonio indissolubile", si propone la soppressione dell'ultima parola. Viene fatta richiesta di votazione sia per appello nominale che per scrutinio segreto, ciò che da adito ad un vivace dibattito in Assemblea, introdotto dal Presidente con il riepilogo dei casi specifici in cui il Regolamento prevede il ricorso al voto segreto, con il riferimento alla previsione generale che lo consente a richiesta con prevalenza su ogni altra forma

di votazione, ed infine con l'osservazione che, secondo "la storia parlamentare italiana", "una votazione segreta su una parte di un disegno di legge, dal 1881 non è mai stata effettuata"<sup>30</sup>.

La decisione di procedere al voto segreto in conformità alla formulazione testuale del regolamento e contro "questa antica tradizione", non può non segnare – in uno con gli altri fattori determinanti la decisione aventi carattere contingente – la permanenza della convinzione del valore individuale del deputato come libero rappresentante della Nazione, la cui autonomia decisionale può giungere sino al punto di richiedere forme di voto che lo sottraggano al controllo non solo del partito di appartenenza, ma finanche dei suoi elettori<sup>31</sup>.

Questa ricostruzione, recessiva ma niente affatto integralmente assorbita da quella concorrente del mandato di parte politica, trova espressione ancora, nel successivo corso dei lavori della Costituente, sempre in relazione alla regolazione dei suoi lavori.

Avendo ricevuto dalla stessa Assemblea mandato per alcune proposte di snellimento della discussione e per una più rapida approvazione del testo della Costituzione, la Giunta per il regolamento propone un'ultima tornata di modifiche regolamentari, ora di contingentamento dei tempi; ora di limitazione del numero degli oratori per ogni gruppo; ora di innalzamento del *quorum* dei richiedenti modalità di voto determinate. Nel loro insieme le misure prefigurano non i deputati singoli, ma i loro gruppi di appartenenza come i veri soggetti operanti all'interno dell'Assemblea<sup>32</sup>.

La votazione, con cui le proposte vengono respinte di strettissima misura, viene preceduta da una discussione nella quale

vengono fatti valere, contro le innovazioni, tutte le tradizionali ragioni del libero mandato parlamentare.

All'invito dello stesso Terracini, quale Presidente anche della Giunta per il regolamento, a non ignorare il fatto "che l'assemblea è divisa in gruppi" che ne costituiscono anzi il "fondamento organizzativo", essendo i gruppi "un'esigenza di tutte le assemblee elette in base alla proporzionale"<sup>33</sup>, viene opposto tutto il bagaglio ideale del parlamentarismo fondato sul deputato rappresentante della nazione, e non di un partito; del deputato "responsabile di fronte alla sua coscienza, di fronte al parlamento, di fronte al Paese sostituito da un gruppo anonimo, irresponsabile di fronte a sé, di fronte al Paese"<sup>34</sup>.

Viene rinfacciato ai gruppi della maggioranza di "essere orgogliosi del loro numero"<sup>35</sup>, si concede che "questi gruppi potranno anche essere il diritto costituzionale dell'avvenire", ma "per ora e per molto tempo ancora il deputato è il rappresentante della Nazione e non del gruppo"<sup>36</sup>.

Nonostante questi toni enfatici, il dibattito consente di prefigurare alcune modifiche regolamentari future che si baseranno proprio sull'incontro fra queste opposte tendenze.

È il caso dell'obiezione che far parlare un numero prefissato di deputati per gruppo pone in una posizione impossibile il dissenziente<sup>37</sup>; è il caso dell'osservazione che, a voler partire dalla logica propria delle proposte di emendamento, dovrebbe dirsi sufficiente l'intervento di un solo deputato per ogni gruppo, in luogo di un numero variabile in corrispondenza dell'entità del gruppo stesso<sup>38</sup>; è infine il caso della proposta, che risulta sostanzialmente derisa<sup>39</sup>, per la quale vorrebbe precludersi ai parlamentari di

uscire dall'aula prima della fine dell'appello che verifica il numero legale, e che sembra sostanzialmente precorrere, invece, la regola, che si imporrà nel prosieguo, per cui sono comunque computati come presenti coloro che hanno chiesto la verifica.

Affiora, peraltro, anche la consapevolezza che la nuova logica, che si sta cercando di combattere, oramai si è imposta in forma irresistibile, e che di essa costituisce un elemento definitivo proprio la composizione proporzionale della Commissione per la Costituzione. La conclusione, infatti, è che ciò che le proposte di regolamento che sono in discussione vorrebbero "attuare è già stato attuato, in quanto il progetto che noi discutiamo è il punto d'incontro e di scontro dei vari partiti"<sup>40</sup>.

7. I modi dell'adozione del Regolamento, le forme della sua applicazione, le integrazioni deliberate rispetto ad esso sembrano quindi dimostrare l'esistenza di un duplice significato proprio del "recupero", da parte dell'Assemblea Costituente, del Regolamento della Camera dei deputati del 1922. In uno con la volontà di riallacciarsi idealmente e materialmente all'esperienza liberale, vi era anche, al contempo, una tensione verso il superamento dello stesso parlamentarismo liberale, superamento che, del resto, era prefigurato dalle ultime modifiche del 1922 all'impianto regolamentare del 1900, che l'avvento del fascismo, però, aveva impedito di sperimentare nella Camera statutaria.

Vero è che l'Assemblea costituente non può avvalersi sino in fondo di quelle modifiche, la divisione in gruppi essendo pensata principalmente per la designazione dei

deputati nelle commissioni parlamentari, designazione a sua volta finalizzata ad un'attività, quella legislativa ordinaria, che non è quella principale della Costituente.

Al riguardo l'Assemblea deve quindi prevedere per i suoi lavori una serie di norme speciali, che disciplinano sia la redazione del progetto di Costituzione, sia l'esame degli schemi dei decreti legislativi del Governo.

Anche se molto, in queste regole speciali, presuppone una Assemblea divisa in gruppi organizzati, ed operante in base ai rapporti di forza che conseguono dal numero degli iscritti ed dalla disciplina di partito, l'Assemblea si rifiuta di far proprie, fino in fondo, ulteriori conseguenze organizzative sul piano delle facoltà dei suoi componenti.

L'esperienza dell'Assemblea Costituente sembra così dimostrare la verità del fatto che il regolamento parlamentare opera come una delle fonti principali dell'equilibrio, che il sistema è chiamato necessariamente ad istituire, fra il significato del mandato parlamentare come mandato di partito, ed il significato del mandato parlamentare come espressione di libera rappresentanza. Adottando ed applicando il regolamento del 1922, l'Assemblea Costituente avrebbe quindi dimostrato di saper guardare contemporaneamente alla progressiva esperienza liberale, così come alla nuova realtà del governo di partito politico.

Sappiamo oggi che non è del tutto vero quanto sintetizzato da Terracini in Assemblea, sul carattere determinante del sistema elettorale proporzionale per la divisione in gruppi dei deputati, essendo pacifica l'acquisizione che la medesima divisione può convivere, ed anzi finanche venir accentuata da un'elezione di tipo maggioritario, pur se compiuta in collegi uninomina-

li, ciò che pareva a Terracini un "assurdo"<sup>41</sup>.

Neppure il venir meno della stratificazione sociale capace di dar luogo a parti politiche corrispondenti ha fatto venir meno la necessità della disciplina di gruppo dei deputati, per quanto il fenomeno ora si manifesti sotto la forma nuova della necessaria efficienza del sistema politico.

La capacità dell'Assemblea Costituente di darsi regole di funzionamento capaci di salvaguardare le due componenti del mandato parlamentare può valere come modello di particolare valore per il mantenimento del relativo equilibrio.

In un momento in cui la tensione verso una razionalizzazione estrema della forma

di governo parlamentare tende a scaricarsi proprio sulle fonti dell'autonomia organizzativa delle Camere, sembra auspicabile il rispetto delle categorie non solo storiche, ma anche logiche e dogmatiche del governo parlamentare, considerandosi la realtà del fatto che il libero mandato parlamentare ha operato come primo fattore costitutivo del governo di partito politico, cosicché elidere la relativa componente dal sistema, anche al fine apparente di funzionalizzarla alla disciplina di gruppo, significa in realtà minare le fondamenta stesse del regime che si vorrebbe in quel modo realizzare.

<sup>1</sup> Il contenuto dell'accordo viene trasfuso nel d.l. n. 151 del 1944, che prevede l'elezione dell'Assemblea Costituente per la scelta delle "forme istituzionali" dello Stato, l'abrogazione delle disposizioni sull'elezione di una nuova Camera dei Deputati entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra, l'impegno dei componenti del governo a non compiere atti in pregiudizio della soluzione della questione istituzionale fino alla convocazione della Costituente, la potestà legislativa del governo nella forma del decreto legislativo fino all'entrata in funzione del nuovo Parlamento. Sul complesso delle vicende che conducono all'emanazione del decreto n. 151 del 1944, cfr., fra gli altri, C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, 136 ss.; PIERO CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario siste-*

*matico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, 1848-1948, Bari 1977, II, 389 ss, nonché, più di recente, M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica italiana e i problemi giuridici della continuità*, Milano 2000, specie 199 ss.

<sup>2</sup> D. lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, art. 4, terzo comma.

<sup>3</sup> Sedute del 25, 26 e 28 giugno 1946. *Atti dell'Assemblea Costituente*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1-20.

<sup>4</sup> La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Roma 1970, pp. 18-19.

<sup>5</sup> Art. 29, ult. comma, del d. lgs. n. 539 del 1946. A seguito di una discussione che impegna le sedute del 9, 10 e 11 gennaio 1946, la Consulta Nazionale, su proposta della sua Giunta, approva un regolamento interno

che in più di un punto diverge in modo sostanziale da quello prevalente della Camera. Cfr., fra le altre, la previsione dell'art. 52 sulla prevalenza della richiesta dell'appello nominale su tutte le altre, la domanda di scrutinio segreto restando invece a prevalere sulla richiesta di votazione per divisione (per i relativi resoconti, cfr. gli *Atti della Consulta Nazionale, Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, 208 ss.)

<sup>6</sup> Il d. lgs. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98 stabilisce la devoluzione al corpo elettorale, mediante referendum, della decisione sulla forma istituzionale, e disciplina le funzioni del Governo, del capo dello Stato e dell'Assemblea Costituente durante i lavori di quest'ultima. Il successivo d. lgs. Lgt. 16 marzo 1999, n. 99 indice i comizi per il referendum e per l'elezione della Costituente, ele-

- zione da compiersi secondo il procedimento stabilito dal d. lgs. Lgt. n. 71 del 1946.
- <sup>7</sup> Cfr. i *Verballi del Consiglio dei Ministri, luglio 1943-maggio 1948*, a cura di A. G. RICCI, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1994, vol. VI, 1, p. 492.
- <sup>8</sup> Cfr. lo schema delle proposte di modifica formulate dalla Commissione, riportato in *Consulta Nazionale, Documenti*, Roma 1946, Doc. n. 141-A, 8.
- <sup>9</sup> Per dette modificazioni al regolamento del 1922, cfr. E. GIANFRANCESCO *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista in questa Rivista* p. 69 ss.
- <sup>10</sup> *Verballi del Consiglio dei Ministri* ... cit., vol. VI, 1, p. 563.
- <sup>11</sup> Il punto, secondo M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari, Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, *sub voce*, 643, rifletterebe "una concezione contrattualistica del regolamento parlamentare" e sarebbe sintetizzato nei due paralleli principi della discontinuità del regolamento parlamentare e della continuità del diritto parlamentare. Secondo il primo, "il regolamento parlamentare perde ogni efficacia nel momento in cui si scioglie l'assemblea che lo ha adottato"; per il secondo, la libertà di scelta della neocostituita assemblea "le consente tuttavia di recepire il regolamento previgente" (ivi, nt).
- <sup>12</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3562.
- <sup>13</sup> E per l'implicita adozione, da parte della prima Camera repubblicana, del regolamento della Camera del 1922, vedi, in *questa Rivista* p. 117 ss., N. LUPO *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*. Per quanto attiene al Senato, invece, non potendosi il primo Senato della Repubblica considerare continuatore del Senato regio - avente natura vitalizia - ne derivò l'adozione di un nuovo regolamento fin dalla prima legislatura. Indicazioni in F. MOHRHOFF, *Principi costituzionali e procedurali del regolamento del Senato*, Roma, 1949, 9 ss.
- <sup>14</sup> Cfr. G. ORSINA *Il "luogo" storico della riforma parlamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in questa *Rivista*, p. 53 ss.
- <sup>15</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 15 luglio 1946, 25 ss.
- <sup>16</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 48.
- <sup>17</sup> Cfr. l'intervento di Zuccarini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 44.
- <sup>18</sup> Cfr. l'illustrazione dell'emendamento proposto da Tupini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 48.
- <sup>19</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 15 luglio 1946, 43 ss.
- <sup>20</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 25 luglio 1946, 353, 354.
- <sup>21</sup> Calamandrei, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 426
- <sup>22</sup> Bozzi, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 432.
- <sup>23</sup> Crispo, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 436.
- <sup>24</sup> Cfr. al riguardo l'emendamento presentato da Taviani alla proposta della Giunta, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 17 settembre 1946, 559.
- <sup>25</sup> Cfr. l'intervento di Badini Confalonieri, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 13 settembre 1946, 526 ss.
- <sup>26</sup> Così l'intervento di Zuccarini, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 13 settembre 1946, 529.
- <sup>27</sup> In questi termini Assennato, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 12 settembre 1946, 444.
- <sup>28</sup> Cfr. l'intervento di Gullo Rocco nella seduta del 13 settembre 1946 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 537).
- <sup>29</sup> Questo il senso della proposta di Calamandrei nella seduta del 12 settembre 1946, svolta ricordando gli analoghi poteri propri delle Commissioni della Consulta Nazionale (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 528).
- <sup>30</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 23 aprile 1947, 1201 ss.
- <sup>31</sup> Nel corso dell'accesa discussione che seguirà alla richiesta di voto segreto, sarà opposto il carattere anacronistico della richiesta, confermato dalla diversa regola che si era data la Consulta Nazionale, approvando la previsione che la richiesta del voto per appello nominale avrebbe prevalso su qualsiasi altra. Cfr., al riguardo la nt. 5. Nella seduta del 26 settembre 1947 (*Atti dell'Assemblea Costituente*, 551) sarà presentata un'analogo proposta - che peraltro non risulta essere stata presa in considerazione dall'aula - di modifica dell'art. 97 del regolamento dell'Assemblea, mirante ad ottenere che, "nel concorso di diverse domande, quella dell'appello nominale prevale su tutte le altre, quella dello scrutinio segreto prevale sulla domanda di votazione per divisione nell'Aula".
- <sup>32</sup> Questo il testo delle proposte presentate dalla Giunta (*Assemblea costituente, Atti parlamentari*, Doc II, n. 7). 1. - I deputati iscritti a parlare, che non rispondono alla chiamata del Presidente decadono dalla iscrizione. Non è consentita dopo tale decadenza una nuova iscrizione per la discussione in corso. 2. - Qualora i presentatori di emendamenti prendano la parola nella discussione generale, s'intende sempre che essi svolgono in tale sede i loro emendamenti. 3. - Nessuno può parlare più di dieci minuti per lo svolgimento di emendamenti o per dichiarazione di voto. 4. - Le domande di votazione per appello nominale o per scrutinio segreto

to debbono recare le firme di trenta deputati. Concorrendo diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre. 5. – In caso di richiesta di accertamento del numero legale, dopo l'inizio dell'appello i deputati presenti non possono più abbandonare l'aula fino a che l'appello stesso non sia terminato. 6. – Per i due titoli ... della parte I del progetto di Costituzione, la discussione generale sarà limitata al numero massimo di tre oratori per i Gruppi cheentino un numero superiore a cento iscritti e di due oratori per quelli con un numero inferiore. 7. – Per la parte II del progetto ... si farà una sola discussione generale con il limite di cinque oratori per i Gruppi cheentino un numero superiore a cento iscritti e di tre oratori per quelli con un numero inferiore ... [8. – ] Per gli interventi ... il tempo a disposizione degli oratori è di mezz'ora.

<sup>33</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente* Seduta del 5 maggio 1947, 3564.

<sup>34</sup> Intervento di Lucifero, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3570.

<sup>35</sup> Intervento di Molè, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3565.

<sup>36</sup> Intervento di Condorelli, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3580, 3581.

<sup>37</sup> Poiché il fatto "che ci siano cinque oratori ufficiali del gruppo non può escludere affatto il diritto di un singolo deputato di quel gruppo di esprimere la propria opinione, che può essere anche diversa da quella dei colleghi del gruppo": così l'intervento di Lucifero, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3570.

<sup>38</sup> "Ai partiti ... che hanno il pregio o il difetto ... di essere conformisti, tre o cinque oratori possono essere anche soverchi, giacché ne basta uno solo": così Condorelli, *Atti dell'Assemblea*

*Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3580.

<sup>39</sup> Intervento di Corbino, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3569.

<sup>40</sup> Intervento di Longhena, *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta del 5 maggio 1947, 3582, vivendo il deputato la circostanza come una contraddizione del fatto che "la maggior parte di noi è venuta qua con un desiderio immenso di bene, di offrire tutto il tributo di pensiero e di conoscenza". Desiderio "fermato" una volta stabilitosi "che la commissione che doveva preparare il progetto di Costituzione fosse composta proporzionalmente dai rappresentanti dei vari partiti".

<sup>41</sup> Cfr. l'intervento di Terracini, in sede di illustrazione delle proposte di modifica al regolamento avanzate dalla Giunta per il Regolamento per la seduta del 5 maggio 1947 (*Assemblea Costituente*, *Atti*, 3564).