

I regolamenti del 1971

CARLO CHIMENTI

Parecchi anni fa, studiando la nostra forma di governo, giungevo alla conclusione che la Costituzione del '48, dopo aver optato per un "parlamentarismo di tipo nuovo" e fissato una sorta di "doppio comando" del sistema, suddividendolo fra Parlamento e Governo, aveva lasciato al gioco delle maggioranze parlamentari, e quindi dei partiti, il compito di puntualizzare i termini della suddivisione, utilizzando all'uopo la modifica della normativa elettorale e dei Regolamenti parlamentari. Il che d'altronde ha consentito, a Costituzione invariata, ossia restando fermo il regime parlamentare, una significativa evoluzione di questo attraverso varie fasi, collegate all'andamento dei rapporti fra i partiti conseguente ai risultati elettorali. E certamente quella provocata dai Regolamenti del 1971 è stata una svolta nel modello di parlamentarismo fino ad allora realizzatosi da noi in base per l'appunto, ad ormai superati equilibri partitici.

In effetti, a partire dalla terza legislatura (1958) si apre una fase politica nuova, durante la quale la maggioranza centrista, fino ad allora al potere, entra in crisi assieme alla

c.d. "democrazia bloccata" (da superare – come ha testé ricordato P. Caretti – mediante la legittimazione reciproca di tutte le forze politiche); crisi dovuta non solo all'aumento dei voti delle sinistre, ma soprattutto all'attenuarsi della compattezza democristiana fra gli eredi di De Gasperi. Accade così che il rapporto Parlamento/Governo comincia a modificarsi sia nel senso dell'acquisto di maggiori spazi di decisione da parte del Parlamento, sia dell'affievolirsi della capacità direttiva del Governo; al quale adesso, per l'accennato mutamento del quadro politico, nuoce anche la mancata attuazione del riordinamento della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri di cui all'art.95, u. c., della Costituzione, col conseguente perdurare di un'obsoleta normativa sull'attività governativa: per cui le premesse di un Governo "evanescente" che quella mancata attuazione comporta vengono progressivamente a concretizzarsi. Ciò peraltro accontenta in qualche misura le sinistre, escluse in linea di principio dal Governo – per via della c.d. *conventio ad excludendum* – sebbene in crescita elettorale, le quali riescono così a participa-



Discorso inaugurale della V Legislatura repubblicana del Presidente della Camera Sandro Pertini.

re alle decisioni che il Parlamento è chiamato a prendere assieme al Governo; ma fa comodo anche alla maggioranza parlamentare, che può cominciare ad articolare il proprio appoggio al Governo, differenziandolo da caso a caso, ed allo stesso Governo che dal sia pure occasionale sostegno della sinistra in Parlamento guadagna consenso sociale.

Il fenomeno si accentua nelle legislature del centro sinistra (IV,V,VI, dal '63 al '76), caratterizzate dal ritorno dei socialisti al Governo che, se certo allarga numericamente la maggioranza parlamentare, tuttavia la rende ancor meno compatta di prima, mentre il PCI – di cui la perdurante esclusione dal Governo (nonostante che i vecchi connotati antisistema vadano impallidendo) non arresta la crescita – aumenta la propria capacità di condizionare l'attuazione dei progetti governativi attraverso il negoziato parlamentare. Ed è un fenomeno che appare particolarmente visibile in materia di spesa pubblica, la quale dalla metà degli anni '60 comincia a crescere più delle entrate proprio in conseguenza del simultaneo aumento della domanda di interventi pubblici (per dare ai

cittadini nuovi servizi e per fronteggiare la recessione economica) e della disomogeneità della maggioranza governativa (Meschino 1991). Ad un certo punto, nel '71, l'assetto fluido del rapporto Parlamento/Governo sbocca in una riforma dei Regolamenti parlamentari – caldeggiata soprattutto dal PCI, ma che vede ampiamente d'accordo anche la maggioranza governativa, ormai riluttante a riconoscersi pienamente nel Governo (come invece era accaduto nelle prime legislature, grazie alla soverchiante paura del comunismo) –; riforma che avrebbe dovuto sanzionare il riequilibrio dei poteri fra Parlamento e Governo nei termini di un Parlamento "decisionale" e di un Governo "esecutivo", ossia nei termini allora in voga della "centralità" (effettiva e non meramente topografica) delle Camere. Si tratta in pratica del primo tentativo di puntualizzare, in ossequio alla Costituzione, il doppio comando del sistema (anche se col difetto di dire quasi nulla riguardo al Governo) favorendo al tempo stesso il processo di legittimazione reciproca delle forze politiche nella sede parlamentare, in cui le discriminazioni sono in via di principio inammissibili.

Conviene pertanto precisare che primaria finalità di tale riforma fu quella di far passare il Parlamento da un ruolo debole e tendenzialmente "ratificatorio" nelle istituzioni, quale aveva rivestito soprattutto nelle prime due legislature, ad un ruolo forte, o centrale: e la programmazione dei lavori, l'apertura delle Camere ad acquisizioni di conoscenze all'infuori dei canali governativi, il raccordo di esse con altri apparati istituzionali interni, a cominciare dalle Regioni, e internazionali come la Comunità europea sono i punti in cui meglio si manifesta l'anzidetta finalità. E che d'altra parte, il mezzo principale per ottenere quella finalità fu la

valorizzazione delle Commissioni come centri idonei a sviluppare, attraverso apposite procedure, le funzioni parlamentari non legislative, fino ad allora colpevolmente neglette. Fu cioè il passaggio dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in Commissione. Ed ecco perciò introdotto nei Regolamenti parlamentari l'istituto della "risoluzione" che, affiancandosi ai poteri legislativi già intestati dalla Costituzione alle Commissioni, riconosce a queste la capacità di deliberare direttamente indirizzi politici e misure di controllo, anche se naturalmente con accorgimenti (e cioè la possibilità della "rimessione" all'Assemblea delle delibere adottate in Commissione) capaci di salvaguardare la titolarità assembleare di queste funzioni (Mazzoni Honorati 2001). Se si considera che in questo modo le sedi abilitate ad esprimere la volontà delle Camere in campo non legislativo da due che erano aumentano a ventisei (per parlare delle sole Commissioni permanenti, che salgono a quattordici alla Camera e a dodici al Senato), si ha la misura di quel che significa il passaggio dal Parlamento in Assemblea al Parlamento in Commissione. E non è tutto, perché oltre a diventare i centri naturali di svolgimento della massima parte dell'attività di indirizzo e controllo, le Commissioni divengono altresì le sedi principali dell'intera attività conoscitiva. Ed è attraverso di esse che le Camere possono stabilire altresì un collegamento continuativo con alcuni dei più rilevanti organismi istituzionali esterni al raccordo Parlamento/Governo (come le Regioni, la Corte Costituzionale, la Corte dei Conti), con centri operativi rilevanti come la RAI e le partecipazioni statali, e con la Comunità europea.

Bisogna quindi convenire, pur non sottovalutando affatto la portata delle altre innovazioni contemporaneamente introdott-

te nell'ordinamento parlamentare (come quelle relative allo svolgimento delle discussioni), che la chiave di volta della riforma regolamentare del '71 sta nella valorizzazione delle Commissioni e nella rottura della versione tradizionale che ne faceva, all'infuori della funzione legislativa, sedi esclusivamente preparatorie per l'eventuale (e sempre più problematico, visto il carico crescente dell'attività legislativa) esercizio delle altre funzioni parlamentari da parte delle Assemblee. Rottura che viene compiuta anche nei confronti della concezione "bigotta" del bicameralismo strutturale – quella che, considerando il Parlamento essenzialmente una macchina per fare le leggi, vede nel procedimento legislativo (in cui è prescritta la "separazione" delle Camere) il modello di tutte le sue deliberazioni – mediante la previsione della possibilità di istituire Commissioni bicamerali (o intercamerali), dove deputati e senatori lavorano insieme. Il cui trasparente scopo è di consentire alle due Camere di coordinarsi formando organismi unitari non solo a livello istruttorio, ma anche deliberativo (eccettuate, naturalmente le deliberazioni legislative) per la trattazione di materie di particolare rilievo; organismi peraltro collegabili con ciascuna Camera, al fine di lasciare aperta, a salvaguardia del bicameralismo strutturale, l'eventualità di deliberazioni separate. Una strada dunque – quella della valorizzazione delle Commissioni – al termine della quale pareva profilarsi abbastanza chiaro un Parlamento prevalentemente decisionale, in luogo di quello prevalentemente ratificatorio realizzatosi nelle prime legislature. Ma ciò, si badi, non già mediante la riduzione dei poteri del Governo in Parlamento, bensì attraverso la concretizzazione delle potenzialità di quest'ultimo.

Deve aggiungersi che i Regolamenti del '71, elaborati parallelamente alla Camera e al Senato e poi confrontati fra loro al fine di appianare quelle divergenze che avrebbero potuto pregiudicare l'unitarietà del lavoro parlamentare, avevano molte somiglianze nel comune intento di realizzare un Parlamento centrale nelle istituzioni, ma presentavano anche qualche notevole diversità (dal computo degli astenuti alla disciplina della questione di fiducia, dai limiti delle discussioni all'ambito del voto segreto). Ma la differenza di fondo che quei Regolamenti denotavano a prima lettura consisteva nell'impostazione "presidenzialistica" del Regolamento del Senato (nel quale cioè i poteri di direzione del Presidente d'Assemblea erano accentuati), che non trovava riscontro nel Regolamento della Camera. Comunque, la somma di queste differenze col passare del tempo si è rivelata in grado di produrre un effetto di vasta portata, cioè di incrinare il principio del bicameralismo paritario sancito dalla Costituzione: nel senso che al Senato hanno potuto prendere piede tendenze evolutive di segno ratificatorio le quali hanno fatto di tale ramo del Parlamento, e non anche dell'altro, una "solida sponda istituzionale" del Governo (De Caro Bonella 1991). Al di là di ciò, non c'è dubbio che i lavori del Senato sono stati sempre assai meno travagliati di quelli della Camera: la relativa programmazione, regolarmente compiuta dal Senato, alla Camera è riuscita solo tre volte fra il '71 e l'81; mentre l'ostruzionismo, che sporadicamente ha colpito anche il Senato, alla Camera è parso endemico. C'è senz'altro da tener conto, a tale proposito, della più articolata composizione politica della Camera, che di per sé la rendeva meno facilmente "governabile", ma sarebbe miope non vedere quanto abbiano significato, nel senso

indicato, le diversità normative. A cominciare, appunto, dai poteri del Presidente del Senato in sede di programmazione dei lavori (pur nell'oscillare fra decisioni all'unanimità o a maggioranza in seno alla Conferenza dei capigruppo) e dalla possibilità di contingentamento dei tempi dei dibattiti, sempre ad opera del Presidente, qualora la Conferenza non raggiunga l'accordo.

Quella a cui i nuovi Regolamenti mirano a porre termine può, insomma, riassumersi come una lunga fase in cui il rapporto Parlamento/Governo era divenuto pressoché indecifrabile. Cosa che risulta efficacemente dalla delusione dei socialisti i quali, dopo essere riusciti a tornare nella "stanza dei bottoni", cioè nel Governo, scoprono che i comandi che possono essere impartiti da lì sono ben più modesti di quanto pensavano standone fuori: sia per l'evanescenza di esso, sia perché quei comandi devono il più delle volte passare attraverso aule parlamentari dove non di rado la maggioranza non è più allineata e coperta sulle posizioni del Governo. Senza contare, poi, che all'interno stesso del Governo convivono non di rado orientamenti alquanto contrastanti, che talora appaiono conciliati solo nelle dichiarazioni programmatiche dei Presidenti del Consiglio, tanto chilometriche quanto ripiene di acrobazie dialettiche, mentre in realtà l'unico vero collante delle coalizioni consiste nella comune volontà di tenere fuori dal Governo il PCI. Al riguardo basterà ricordare la vicenda della programmazione economica, alla quale non tutta la DC è favorevole, sicché mentre il Consiglio dei Ministri approva il piano del Ministro socialista Giolitti, il CICR presieduto dal democristiano Ministro del tesoro Colombo, che "governa" il sistema creditizio (essendone a sua volta governato) e che quindi ha in mano i cordo-

ni della borsa (senza i quali, ovviamente, nulla si programma), la sabota più o meno palesemente, perseguendo una politica del credito diversa da quella che la programmazione avrebbe imposto. Questa schizofrenia fra un Consiglio dei Ministri che vuole la programmazione e un Comitato interministeriale che non ne vuole sapere è davvero emblematica del tipo di Governo che si è affermato da noi per tanti anni. D'altronde, le disfunzioni ed i guasti provocati da quel Governo "evanescente" avrebbero forse potuto essere in qualche misura compensati dall'intensificarsi dell'attività del Parlamento qualora, con i Regolamenti del '71, si fosse potuto compiutamente realizzare l'assetto Parlamento decisionale/Governo esecutivo, sottinteso ad una interpretazione ingenua — direbbe Calamandrei — della "centralità" parlamentare. Viceversa quel che il Parlamento è riuscito concretamente a fare dopo il '71 è molto meno di quanto i nuovi Regolamenti prevedevano: per mancanza di convinzione politica innanzi tutto; ma anche perché gli mancavano i supporti e le attrezzature necessarie. È da allora che comincia a profilarsi accanto al Governo evanescente il Parlamento "velleitario".

Una forte spinta alla realizzazione della centralità parlamentare e delle sue implicazioni viene soltanto dalle elezioni del '76, che segnano la punta massima dei consensi al PCI e producono un quadro politico in cui senza l'appoggio del PCI nessuna maggioranza governativa può reggersi. Siamo nella VII legislatura ('76/'79), quella in cui si formano i Governi di solidarietà nazionale (monocolori DC guidati da Andreotti), la quale va considerata una ulteriore fase del nostro parlamentarismo, ed è di solito indicata come "consociativa" anche se il PCI non viene incluso nel Governo, ma si limita a sostener-

lo dall'esterno, ossia nelle Camere: fase che perciò della consociazione presenta gli inconvenienti, ma non i vantaggi. Molti recitano il *mea culpa* per l'emarginazione subita dalle Camere in precedenza. Tutti scoprono la "centralità" del Parlamento quale mezzo per dare attuazione al disegno costituzionale dei vertici dello Stato, anche se c'è che obietta (Crisafulli 1977) che si tratta di cosa ovvia (e, con riferimento alla centralità "topografica", ha anche ragione). Ma c'è pure qualcosa di nuovo e niente affatto ovvio: a cominciare dalle leggi riscritte per intero in Parlamento, sulla base di progetti governativi "aperti" nel senso che il Governo si dispone pragmaticamente a non impuntarsi sulla propria proposta e ad accettare i suggerimenti parlamentari che lo convinceranno. Il che si traduce, rispetto al passato, in un maggior numero di iniziative legislative del Governo che vanno in porto, delle quali un quarto è costituito da decreti legge (Cotta 1991).

Pochi se ne accorgono — anche per difetti di informazione sui lavori parlamentari, a causa dei quali sfugge all'esterno che dentro le Commissioni esistono comitati ristretti e gruppi di lavoro, organi cioè informali, nei quali avviene gran parte dell'attività parlamentare più incisiva —, ma il Parlamento riesce a rielaborare rispetto all'originaria formulazione governativa testi importanti, fra i quali il D.P.R. 616/'77, che comporta una massiccia redistribuzione delle competenze fra Stato centrale e Regioni, la riforma sanitaria, la disciplina delle locazioni, la nuova normativa sul bilancio ecc. Ma poi non vanno dimenticate, per quanto riguarda l'indirizzo politico e il controllo, le mozioni programmatiche del '77, in politica interna e in politica estera nate ed elaborate in Parlamento; la istituzione di organi bicamerali per l'indirizzo e la vigilanza sulla radiotelevisione,

sulle Partecipazioni statali, sui Servizi segreti; l'incidenza dei Gruppi parlamentari durante le crisi di Governo e in occasione delle principali leggi. Dunque, una spinta alla realizzazione della centralità parlamentare è innegabile nella breve legislatura '76-'78.

Ma se, certamente, i risultati pratici della riforma del '71 sono stati inferiori alle attese provocate dagli intenti dichiarati di essa, bisogna tuttavia riconoscere che un assai minore divario c'è, invece, fra questi risultati e i testi regolamentari di per sé. A distanza di tanti anni, infatti, l'enfasi di allora circa la "centralità" del Parlamento finalmente recuperata o conquistata in virtù delle nuove norme appare, ad un esame obiettivo di esse, se non gratuita, esagerata. Se centralità voleva dire capacità decisionale delle Camere, allora si deve perlomeno ammettere nei nuovi Regolamenti una grave lacuna: l'"assenza di garanzie (procedurali) per la decisione politica" (Manzella 1991) entro tempi ragionevoli, ossia quella scarsità di regole anti ostruzionistiche che ha messo a dura prova, nel tentativo di rimediare, la "creatività" della maggioranza (Armaroli 1990). Ed ammettere altresì una contraddizione di fondo: quella di parificare i poteri procedurali dei Gruppi parlamentari, indipendentemente dalla loro dimensione (aggravata poi dalla possibilità di consentire la formazione di Gruppi in deroga al numero minimo di componenti). Se centralità voleva dire ruolo forte del Parlamento nelle istituzioni, allora bisogna incominciare col notare che questo ruolo forte si arrestava dinnanzi alla tradizionale dislocazione del potere estero, perchè mentre nessuna specifica disposizione i nuovi Regolamenti recavano, relativamente all'esame dei Trattati, che consentisse di argomentare la possibilità di abbandonare la prassi della loro

inemendabilità parlamentare, d'altra parte in materia di politica comunitaria (dunque un grosso settore della politica non solo estera, ma anche interna) veniva stabilita un'esplicita esclusione del potere di risoluzione delle Commissioni. E se l'attività conoscitiva, nelle sue nuove procedure, voleva essere il "vero segno del nuovo Parlamento", la finestra parlamentare sul mondo esterno e sulle più significative articolazioni della società, bisogna riconoscere che si trattava di una finestra non molto agevole da aprire e piuttosto stretta. Perché da un lato le "indagini conoscitive" risultavano disciplinate in termini eccessivamente macchinosi per poter soddisfare, con l'immediatezza che il più delle volte caratterizza le esigenze del lavoro parlamentare, il fabbisogno informativo delle Camere; dall'altro, le molto più agili "udienze" risultavano insoddisfacenti, al Senato, a causa della loro utilizzabilità troppo limitata (afferendo soltanto all'esame di disegni di legge) e della troppo esigua gamma di persone ascoltabili (pubblici funzionari e amministratori). D'altronde, anche le disposizioni in materia di controllo – altro punto chiave negli intenti dichiarati della riforma regolamentare – si rivelavano deboli, a ben guardare, disperdendo le nuove procedure di controllo, con riferimento alla materia, fra tutte le Commissioni, anziché concentrarle in un unico organo con competenza esclusiva.

Ma poi, se non c'è dubbio che i Regolamenti del '71 hanno abbandonato il Parlamento in Assemblea, è molto meno certo, a ben vedere, che essi abbiano decisamente imboccato la strada del Parlamento in Commissione. Tale incertezza si misura nel modo più chiaro sullo strumento, inventato apposta dai nuovi Regolamenti, di cui le Commissioni parlamentari avrebbero dovuto servir-

si per rendere concreta la estensione delle capacità decisionali delle Camere in ambiti diversi da quello legislativo, come l'indirizzo e il controllo: quello della risoluzione. Orbene, ragguagliato appunto a tale finalità, l'istituto della risoluzione come delineato dai Regolamenti del '71 appare in effetti qualcosa di simile ad un fucile scarico, dal momento che a Montecitorio è previsto che l'approvazione delle risoluzioni in Commissione sia sospesa, a richiesta del Governo, e rimessa all'Assemblea quando il progetto su cui la Commissione è chiamata a pronunciarsi risulti sgradito al Governo stesso: sospensione e rimessione che, pertanto, oltre a contenere il rischio di un rinvio *sine die* della deliberazione parlamentare (giacché nella sempre sovraccarica agenda dell'Assemblea difficilmente si troverà spazio per nuovi impegni), implicano che nel frattempo non si abbia neppure una pronuncia provvisoria capace di orientare l'azione del Governo riguardo all'argomento che è oggetto della risoluzione. E dal momento che in Senato, pur essendo consentito al Governo di potersi soltanto appellare in Assemblea nei confronti di una risoluzione già approvata in Commissione (e quindi non essendogli permesso di impedire la pronuncia, così da evitare sotto questo aspetto gli inconvenienti della disciplina della Camera), è tuttavia stabilita a monte una grossa limitazione all'impiego dello strumento in discorso, poiché è previsto che sia il Presidente del Senato ad autorizzare di volta in volta le Commissioni ad avvalersene. Procedure quindi scarsamente capaci di incentivare davvero le Commissioni ad esercitare quelle funzioni.

Come si spiega, allora, il *revival* parlamentare del '76-'78? Non lo si spiega certo, in via principale, col fatto che nel 1971 erano stati approvati i nuovi Regolamenti delle

Camere che ad esse avevano aperto, rispetto al passato, maggiori spazi di azione e potenzialità decisionali. Senza sottovalutare l'importanza delle innovazioni regolamentari, bisogna però riconoscere che la causa prevalente di quel breve *revival* è stata la modificazione del quadro politico, ossia dei rapporti fra i partiti, le cui avvisaglie erano già comparse in sede regionale nella impostazione "assemblearistica" degli Statuti ordinari. Dinanzi alla clamorosa avanzata del PCI, per un verso la DC fa propria (almeno ufficialmente) la strategia morotea dell'"attenzione" verso il PCI; e per un altro verso il PSI e gli altri alleati della DC vedono nell'ascesa del PCI il risvolto vantaggioso per lui della *conventio ad excludendum*, e ritengono opportuno farlo cessare, coinvolgendo il PCI nelle talvolta impopolari scelte governative. Il *revival*, in altri termini, non consiste in una scelta di politica istituzionale intesa a dare un assetto stabile al rapporto Parlamento/Governo nei termini appunto di un Parlamento decisionale e di un Governo esecutivo, ma in una scelta di politica contingente (e dunque precaria) intesa a risolvere col minor danno possibile per la maggioranza – cioè senza portare i comunisti al Governo, ma consentendo loro di influire persino sulla sua composizione (v. La Stampa 24/1/92) – il problema creato dal fatto che senza il PCI non si sarebbe potuto governare: e la soluzione era offerta per l'appunto dal potenziamento del Parlamento rispetto al Governo, previsto dai Regolamenti del '71, che avrebbe consentito al PCI di "cogovernare" dal Parlamento senza entrare nell'esecutivo. Se dignità di prospettiva non congiunturale poteva essere riconosciuta a tale soluzione, non era tanto sul piano degli equilibri istituzionali, ma su quello della evoluzione dei rapporti fra i partiti, nel senso che

veniva giocata ancora una volta la carta tradizionale nel nostro sistema politico, quella cioè dell'aggregazione progressiva al centro delle ali dello schieramento politico, in luogo della formazione di schieramenti alternativi, aggregazioni da vedere magari come premessa alla nascita di questi schieramenti.

Le prove che possono addursi al riguardo sono svariate. Anzitutto il fatto che nelle Camere non intervengono, durante la VII legislatura, quelle integrazioni regolamentari e quel potenziamento delle attrezzature serventi che sarebbero occorsi per farle uscire dal velleitarismo, mentre l'innovazione più vistosa nel Parlamento della VII legislatura è l'accordo politico che porta alla Presidenza della Camera e di numerose Commissioni camerali, senatoriali e bicamerali, esponenti del PCI: cosa che nulla ha da vedere con la riforma dei Regolamenti. In secondo luogo, la circostanza che il PSI e le forze politiche minori, non appena si rendono conto che il reinserimento del PCI nel gioco politico può portare ad un'intesa DC-PCI e che questa contiene il pericolo di renderle superflue e quindi di emarginarle dal Governo, reagiscono assecondando, fra l'altro, l'azione di sabotaggio condotta dalla pattuglia radicale al funzionamento tecnico dell'organo in cui tale intesa si andava sviluppando, ossia il Parlamento; azione facilitata dalla mancanza nei Regolamenti di sufficienti accorgimenti antiostruzionistici. Nello stesso tempo, d'altronde, la speranza di poter andare presto al Governo annebbia nel PCI l'interesse al potenziamento delle Camere ed anzi lo spinge a favorire il rafforzamento in seno al Governo della Presidenza del Consiglio, che diviene il centro della trattativa politica col PCI, rafforzamento che getta le basi di un possibile futuro rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento.

Ma la terza e decisiva prova è data dal fatto che, dopo le elezioni del '79 che segnano una rilevante flessione del PCI e provocano l'allentamento (se non la scomparsa) degli stimoli al coinvolgimento di esso a supporto del Governo, assieme ad una ripresa della tendenza all'emarginazione politica di questo partito, cade l'interesse all'utilizzazione del Parlamento in funzione di quel coinvolgimento: e la parola d'ordine non è più, adesso, l'attuazione della Costituzione, ma la sua riforma (Floridia – Sicardi 1991).

Le elezioni del '79 aprono in effetti una nuova fase politica, caratterizzata dalla formazione di maggioranze pentapartitiche (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI) mirate a rinverdire l'esclusione del PCI dal Governo. Sul fronte parlamentare vanno registrati, anzitutto, la falciatura degli incarichi parlamentari ai comunisti a partire dalla VIII legislatura ('79/'83); poi la marea di critiche e autocritiche nei confronti dell'"assemblearismo" della legislatura precedente ed il proposito di evitare il ripetersi delle "aberrazioni" commesse in quella breve stagione, attribuite perlopiù all'asserita subordinazione delle Camere ai partiti; e infine l'abbandono di qualsiasi intenzione di attuare davvero le innovazioni previste o implicate dai Regolamenti del '71, accompagnato da una serie di modifiche di essi che, nel decennio degli '80, denotano anzi una progressiva inversione di tendenza all'insegna della "governabilità" (in particolare con la rinuncia al voto segreto generalizzato). *Sic transit gloria Parlamentari*, potrebbero asserire quanti ritengono che – se non proprio gloria – almeno qualche pregio le Camere operanti sotto l'egida dei Regolamenti del '71 l'abbiano avuto; ma non vorrei apparire, così dicendo, un patetico *laudator temporis acti*, anziché l'obiettivo testimone di vecchie vicende.