

Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente

GUIDO RIVOSACCHI

1. *Premessa su una tesi fuorviante: i regolamenti parlamentari del 1971 come anticipazione della "stagione consociativa"*

Vi è un'interpretazione tanto diffusa quanto fuorviante dei regolamenti parlamentari del 1971, che tende a considerarli, sia pure con diverse sfumature, come una sorta di anticipazione della futura stagione consociativa (tra i tanti, G. Cuomo 1987, p. 268; S. Curreri 1995, p. 269; G. Rebuffa 2001, pp. 510 s.), o, comunque, individua nella "maggioranza regolamentare" che si formò attorno a quell'opzione riformatrice – soprattutto per effetto dell'inclusione del principale partito di opposizione (PCI) – una prima forma di sperimentazione delle maggioranze dei successivi governi di solidarietà nazionale (S. Traversa 1991, p. 154; V. Lippolis 2007, p. 120). Di qui, le note polemiche sulla vocazione assembleare della riforma regolamentare in commento.

È una lettura che accomuna gran parte della dottrina, anche da posizioni, per altri versi, diametralmente opposte (S. D'Alber-

go 1979, pp. 368 s.; A. Baldassarre 1998, pp. 102 e s.), ma che coglie soltanto parzialmente la portata e il significato più profondo dei regolamenti parlamentari del 1971.

Nella prospettiva richiamata, nel merito si lamenta il predominio del principio unanimistico nella programmazione dei lavori, la matrice eccessivamente gruppocratica (specie alla luce dei poteri procedurali attribuiti ai presidenti di gruppo) – che verrebbe sostanzialmente a svilire la tradizione individualistica e quella naturale fluidità che caratterizzerebbe il Parlamento italiano sin dal periodo statutario – e, soprattutto, la mancanza di procedure decisionali "maggioritarie". Sarebbe quindi, assolutamente assente il momento della "decisione" a tutto vantaggio di una (peraltro, secondo i più) male intesa "partecipazione".

Mi pare, invece, che la riforma del 1971 esprima il tentativo di coniugare il primo aspetto con il secondo: la razionalizzazione dei procedimenti di decisione parlamentare viene contemperata con la costruzione di processi di rappresentanza maggior-

mente aderenti alle istanze pluralistiche politiche e sociali espresse dalla Costituzione repubblicana.

Tale prospettiva sembra sostenibile mediante un'interpretazione, in senso stretto, della norma regolamentare come norma di esecuzione del disposto costituzionale, su cui, al di là delle diverse sfumature proposte in dottrina, viene in sostanza a poggiare il disegno riformatore del 1971 (Relazione della Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati, 1971). Quest'ultimo, infatti, costituisce diretto riflesso dei principi e valori costituzionali sulla rappresentanza politica, nel senso che tende a garantire la funzione "inclusiva" del Parlamento, inteso non soltanto come espressione più alta del sistema politico-istituzionale, ma anche come luogo geometrico di raccordo con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale e sociale.

Ancora prima, quindi, di rispondere alle specifiche esigenze di democratizzazione del contesto storico, frutto dei movimenti sociali della fine degli anni Sessanta, la riforma del 1971 – nell'ottica della piena attuazione costituzionale – da un lato segna l'apertura del Parlamento alle variegate istanze sociali del Paese e la conseguente valorizzazione degli strumenti conoscitivi e partecipativi; dall'altro, per la prima volta, persegue una razionalizzazione del processo decisionale maggiormente aderente alla configurazione del rapporto tra Governo e Parlamento delineata dalla Carta repubblicana.

In questa prospettiva, è in quella grande riforma che il regolamento parlamentare assurge al rango di «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico» (G. Ferrara 1968, pp. 346 ss.), non soltanto come strumento attraverso cui si delineano i presup-

posti per l'elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza – da questo punto di vista, non sembra, quindi, assente il momento della "decisione" –, ma anche come strumento che, in quella fase storica, riflette, nel duplice versante sopra richiamato ("partecipazione" e "decisione"), la questione centrale dell'attuazione costituzionale. È, quindi, la cesura rappresentata dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana che impone una ridefinizione dei regolamenti parlamentari non soltanto in riferimento all'ordinamento della Repubblica e alla costituzione dei poteri (A. Manzella 2003, pp. 66 ss.), ma anche alla costituzione dei diritti e alle istanze di democrazia politica e sociale espresse dalla Carta.

Peraltro, su un piano più strettamente attinente al sistema delle fonti del diritto, gli artt. 64 e 72 Cost. esprimono, in maniera specifica, la misura con cui il regolamento parlamentare disciplina la strutturazione soggettiva, il funzionamento dell'organo e i procedimenti decisionali sulla base della riserva di competenza delineata dalla norma costituzionale, consentendo ai gruppi parlamentari di contribuire alla definizione dei presupposti per la determinazione dell'indirizzo (G. Ferrara 1968, pp. 345 ss.). Muovendo dal *quorum* qualificato richiesto per l'approvazione del regolamento parlamentare, si potrebbe anzi aggiungere che tale previsione sembra andare oltre l'indirizzo politico di maggioranza e postulare, specie nel contesto di una legge elettorale politica proporzionale in cui ragionava il Costituente, una convergenza tra maggioranza e opposizione nelle scelte attinenti agli aspetti procedurali attraverso cui si forma l'indirizzo stesso.

Alla luce di questi presupposti, tenterò di dimostrare come risulti decisamente ingeneroso (oltre che, per certi aspetti,

errato) bocciare la riforma regolamentare del 1971 come espressione più compiuta di un disegno consociativo e come essa esprima piuttosto il tentativo di migliorare la funzionalità delle procedure parlamentari rispetto alle caratteristiche strutturali del Parlamento italiano in quello specifico contesto storico e nel quadro delle concrete dinamiche della forma di governo. In altre parole, ammesso (e non concesso) che fu pagato un prezzo in termini di "rendimento" delle procedure decisionali, lo si pagò in virtù della superiore garanzia della "democratizzazione" dei procedimenti e della conseguente apertura del Parlamento alle forze sociali del Paese. Quest'ultima, infatti, avrebbe creato i presupposti per l'assorbimento nei processi di rappresentanza parlamentare delle più radicali e varieghe istanze degli anni Settanta – nel periodo, tra l'altro, più buio del terrorismo –, fornendo, oltre tutto, la base regolamentare per la legittimazione, in casi limite, della forma più estrema di partecipazione al processo decisionale parlamentare: l'ostruzionismo radicale della seconda metà degli anni Settanta (G. Zagrebelsky 1979, pp. 391 ss.; A. P. Tanda 2001, pp. 713 s.).

In altre parole, se il momento della "decisione" passò in secondo piano, non mi sembra un prezzo così alto rispetto alla prioritaria necessità di garantire la tenuta democratica del sistema e l'attuazione costituzionale. Anche perché – sia detto per inciso, senza possibilità di sviluppare in questo scritto su un piano comparatistico il ragionamento – quegli ordinamenti che apprestarono soluzioni diverse, come la c.d. "democrazia protetta" tedesca, non pervennero affatto a soluzioni maggiormente soddisfacenti, ed anzi finirono piuttosto per radicalizzare il conflitto sociale.

2. *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e decisione*

La prova più evidente della tesi qui sostenuta si trova già nei lavori preparatori della riforma, laddove si desume chiaramente il contributo fornito al disegno riformatore dal principale partito di opposizione. Il PCI, in una prima fase, assunse una linea di opposizione strutturale al formale riconoscimento di istituti volti a valorizzare il momento della "decisione", spiegabile alla luce della *conventio ad excludendum* (F. Colonna 1969, pp. 201 ss.). Ben presto, però, apparve più decisamente orientato a sostenere non soltanto il potenziamento delle procedure conoscitive, di indirizzo e di controllo – che rappresentano l'aspetto più noto e valorizzato dei regolamenti del 1971 –, ma anche di quelle che, sia pure in maniera ancora incompiuta – a partire dalla codificazione della disciplina della c.d. questione di fiducia – intendevano affrontare il profilo della razionalizzazione dei procedimenti decisionali.

In questa chiave di lettura, non possono trascurarsi le incisive modifiche regolamentari rappresentate, a tacere d'altro, dall'introduzione del metodo della programmazione nelle modalità di organizzazione dei lavori parlamentari, anche con espresso riferimento al ruolo del Governo e all'uso del fattore tempo nell'organizzazione della discussione (A. Manzella 1980, pp. 36 s.); dall'istituzionalizzazione di una vasta gamma di procedure conoscitive e di indirizzo (non solo in Assemblea, ma anche in commissione: cfr. C. Chimenti, 2008); dalla razionalizzazione dei procedimenti legislativi, con il potenziamento dei pareri parlamentari delle commissioni permanenti, e con la costruzione di un più proficuo raccordo tra assemblea e commissioni (G. Boccaccini 1980, p. 309).

La riforma, peraltro, affondava le sue radici in un intenso dibattito scientifico, politico ed istituzionale, promosso sia dalla dottrina costituzionalistica (ISLE 1968), sia dagli stessi partiti politici particolarmente sensibili alle tematiche sulla partecipazione democratica e l'attuazione costituzionale (L. Piccardi, N. Bobbio, F. Parri 1967).

L'intensa e articolata riflessione, sviluppata in diverse sedi e da personalità di alto profilo del mondo politico, istituzionale e culturale, costituì il presupposto da cui mosse l'azione riformatrice intrapresa parallelamente dai due rami del Parlamento, sotto il forte impulso impresso dai rispettivi Presidenti di Assemblea: Sandro Pertini alla Camera e Amintore Fanfani al Senato (A. Maccanico 1969, p. 455; L. Gianniti-N. Lupo, 2008).

La procedura adottata per l'elaborazione e la discussione dei progetti di riforma dei regolamenti fu poi caratterizzata da un forte coordinamento tra i due rami del Parlamento, che non impedì, tuttavia, di assorbire le differenti matrici genetiche di taluni istituti, le quali richiesero successivamente, e per certi versi postulerebbero tutt'ora – a partire proprio dalla disciplina della questione di fiducia – una più organica armonizzazione delle regole di Camera e Senato (N. Lupo 2007 a), pp. 53 ss.).

Si deve peraltro sottolineare, sia pure in rapida rassegna, la forte convergenza sulle linee riformatrici espressa da gran parte dei gruppi parlamentari (DC, PCI, PSI, PSDI, PRI, PLI), con le uniche eccezioni del Movimento sociale e del Partito Socialista Italiano di Unità proletaria (PSIUP), le minoranze di allora che si opposero strenuamente non tanto al disegno riformatore in sé, quanto agli aspetti che avrebbero potuto garantire un maggiore rafforzamen-

to dei profili "maggioritari" dei processi decisionali (A. Manzella 1980, p. 36). Nella fase di elaborazione del progetto, quindi, furono i protagonisti di quell'ostruzionismo più sterile che si era ad esempio espresso sull'attuazione dell'ordinamento regionale, a rivendicare il mantenimento dei profili più "garantistici" del regolamento della Camera del 1922.

Nel corso del dibattito, sembrano conseguentemente scontrarsi due visioni distinte del Parlamento. Solo apparentemente, però, si trattò di una dialettica tra una linea interpretativa maggiormente finalizzata alla tutela delle minoranze, ed una più "maggioritaria", orientata ad affermare un più netto *continuum* Governo – maggioranza parlamentare. Il dibattito sulla riforma dei regolamenti del 1971 fu piuttosto espressione del confronto tra una visione ancora legata alle Camere statutarie, riflesso del libero dispiegarsi di una concezione individualistica e atomizzata del parlamentare – notevole, che tanto peso aveva avuto nelle precedenti codificazioni regolamentari, ed una visione maggiormente sensibile alla realtà dei gruppi parlamentari, in quanto meglio idonea a riflettere l'avvento dei partiti di massa e dello Stato pluriclasse sotto la lente della Costituzione repubblicana.

In ogni caso, il fatto stesso che si opposero alla riforma quelle esigue minoranze (a cui si aggiunsero, poi, i dissidenti del "Manifesto"), sembrerebbe già di per sé indicare che essa veniva, in realtà, ad affrontare, tra l'altro, il tema della razionalizzazione dei processi decisionali, anche in chiave antiostruzionistica. Si pensi soltanto alla istituzionalizzazione della programmazione dei lavori – sia pure con il limite dell'estensione del principio unanimistico,

specie, alla Camera, coniugato ai deboli poteri sostitutivi presidenziali nell'elaborazione del calendario –, al riconoscimento formale del ruolo del Governo nella programmazione e all'uso del fattore tempo, che entra per la prima volta in Parlamento.

Ma la vera novità della riforma del 1971 è senza dubbio rappresentata dal potenziamento dei poteri istruttori e conoscitivi, che costituì, per la prima volta, espressione compiuta di valorizzazione dell'istituzione parlamentare, ben al di là del ruolo sempre più preponderante dei partiti politici (e, di riflesso, dei gruppi parlamentari). Essa venne infatti a costruire una nuova dimensione relazionale del Parlamento e una rinnovata centralità dell'istituzione parlamentare nella forma di governo, che rischiava invece di dissolversi nella costituzione materiale per effetto della prevaricazione del partito politico (A. Manzella 1977, pp. 288 ss.). Da questo punto di vista, i regolamenti del 1971 colsero finalmente la necessità di superare la configurazione atomistica del Parlamento statutario e di assicurare il costituzionalmente fisiologico rapporto tra rappresentanza politica, sistema dei partiti e gruppi parlamentari, ma non secondo una automatica e poco significativa concezione del gruppo come proiezione in Parlamento del partito (criticamente, R. Bin 2007), bensì alla luce di un più (costituzionalmente) attento equilibrio tra dimensione politica del gruppo, titolare di poteri procedurali e di impulso nei procedimenti parlamentari, e dimensione istituzionale del Parlamento, titolare di poteri conoscitivi propri che gli consentono di relazionarsi autonomamente con il Governo e gli altri soggetti esterni, come espressione del pluralismo territoriale, economico e sociale.



Il salone del Transatlantico a Palazzo Montecitorio.

Sotto questo profilo, il regolamento del 1971 segnò l'avvio della stagione di "apertura" del Parlamento dapprima agli organi ausiliari (Corte dei conti, CNEL) e, successivamente, agli altri soggetti economico-sociali, attraverso la valorizzazione, al Senato, delle «relazioni alle Camere», finalizzate al rafforzamento della funzione di controllo parlamentare, e, alla Camera, delle «udienze legislative» delle commissioni permanenti, orientate a garantire il miglioramento dell'istruttoria nel procedimento legislativo (C. Di Roberto, 1967, pp. 249 ss.; F. Pergolesi, 1974, pp. 1611 s.). Tale approccio sarebbe poi stato rafforzato dalla più generale estensione del «contraddittorio con gli interessi» nei procedimenti conoscitivi, istruttori e di informazione (A. Predieri 1975, pp. 54 ss.).

Cogliendo questa prospettiva, non sembra condivisibile la tesi maggioritaria, anche di recente autorevolmente sostenuta in dottrina in riferimento ai regolamenti parlamentari del 1971 (C. Mezzanotte 2001, pp. 291 s.), secondo la quale, assumendo la centralità dei partiti dietro la centralità del

Parlamento, quelle riforme regolamentari venivano ad esprimere una funzione legittimante, presumendo che democrazia e Parlamento fossero un'endiadi, sulla cui base misurare il «tasso di ortodossia costituzionale dei diversi soggetti politici presenti sullo scenario». Sembrerebbe piuttosto vero il contrario: i regolamenti parlamentari del 1971 costituiscono diretto svolgimento della Costituzione per garantire quel necessario distacco dalla previgente impostazione statutaria, venendo finalmente a recepire il ruolo costituzionale dei partiti politici nello Stato pluriclasse, ma senza assumere aprioristicamente l'equazione tra centralità del Parlamento e centralità del sistema dei partiti (che si sarebbe poi sviluppata sulla base di una male intesa centralità del Parlamento), per affermare invece, per la prima volta, una dimensione relazionale autonoma dell'istituzione parlamentare nella forma di governo e nel sistema delle autonomie territoriali e sociali. Quest'ultima potrà poi, a seconda della legge elettorale e delle convenzioni costituzionali, oscillare in senso più o meno maggioritario, ma nel quadro di una configurazione dei rapporti tra Governo e Parlamento dai tratti costituzionali bilaterali e paritari (G. Rivosecchi 2008, pp. 385 e ss.).

Vero è che nei regolamenti parlamentari del 1971 si riscontra ancora una certa sproporzione tra la disponibilità di strumenti istruttori e conoscitivi delle Camere e la valorizzazione delle procedure decisionali. Tuttavia, mi sembra che, sia pure con qualche semplificazione, quella riforma rappresentò finalmente una cesura netta rispetto alla "situazione parlamentare" statutaria e soprattutto coerente con l'impianto costituzionale.

L'ancoraggio ai caratteri portanti delle

democrazie pluralistiche viene infatti ribadito grazie alla costituzionalizzazione della teoria del libero mandato, ma l'art. 67 Cost. non costituisce tanto un diaframma che si interpone tra l'eletto e il partito, quanto piuttosto uno strumento di liberazione della funzione parlamentare da vincoli precostituiti nei confronti di gruppi di interessi ristretti, al fine di ricollocarla in una più ampia prospettiva politico-programmatica di ricomposizione degli interessi che si realizza attraverso lo stesso partito politico (D. Nocilla 2001, pp. 71 s.). Da questo punto di vista, appare quindi riduttiva l'interpretazione che individua nei regolamenti del 1971 il riflesso di una concezione, in senso stretto, "gruppocratica", che finirebbe per schiacciare maggioranza e opposizione in una prospettiva consociativa sotto il peso sempre più preponderante dei partiti. Quella riforma regolamentare si ripropone piuttosto il più ampio obiettivo di cogliere appieno il rapporto tra rappresentanza politica, partiti e gruppi parlamentari sotteso alla complessa e articolata trama dei soggetti del pluralismo economico e sociale della Carta costituzionale. Alla naturale fluidità della matrice individualistica del Parlamento statutario si sostituisce coerentemente – sul piano dei poteri procedurali riconosciuti dal regolamento – la dimensione politica organizzata dei gruppi parlamentari come diretto riflesso dello Stato dei partiti del Novecento. Sotto questo profilo, i regolamenti del 1971 non sembrano tanto segnare la prevalenza dell'indirizzo politico (artt. 1, 49, 94 Cost.) e della responsabilità politica come responsabilità per rappresentanza (artt. 1, 48, 49 Cost.) sulla visione individualistica e liberale della rappresentanza parlamentare (artt. 67 e 68 Cost.), come pure è stato osservato in rife-

rimento all'auspicata riforma del voto segreto (S. Curreri 2001, p. 532), quanto piuttosto rendere funzionale le prerogative e lo *status* del singolo parlamentare alla matrice costituzionale della rappresentanza politica nel quadro pluralistico delineato dalla Costituzione repubblicana.

Il tentativo di coniugare questo processo con una razionalizzazione dei procedimenti decisionali che guardasse anche al momento della "decisione", riuscì solo in parte, ma giunse comunque al massimo rendimento possibile, in un momento in cui era prioritaria la necessità di garantire quella dimensione "inclusiva" del Parlamento connaturata alla forma di governo delineata dalla Costituzione che, invece, si sarebbe troppo spesso smarrita negli anni seguenti, contribuendo così a determinare la mancanza di proficui raccordi con gli altri canali di partecipazione pluralistica territoriale, economica e sociale, in cui si sarebbe collocata la crisi del Parlamento degli anni Novanta (M. Luciani 2001, pp. 114 ss.).

3. *La disciplina della questione di fiducia e la necessità di successive razionalizzazioni*

Prendo l'esempio più controverso e contestato della riforma del 1971: la disciplina della questione di fiducia, su cui la dottrina, in maniera pressoché unanime, ha costantemente confermato nel corso degli anni le conclusioni critiche espresse, già "a caldo", persino dall'allora Segretario Generale della Camera (F. Cosentino 1973, p. 58 ss.) nel convegno di Cagliari del 1971, in cui largo spazio fu dedicato a commentare la prima codificazione regolamentare dell'istituto, ipotizzando addirittura il ricorso

al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato al fine di farne valere un'interpretazione estensiva e maggiormente garantista delle prerogative del Governo in Parlamento (G. Amato 1973, p. 85).

La verità è che fu già un risultato considerevole giungere, nella riforma in commento, a un formale riconoscimento della questione di fiducia nel regolamento della Camera. La procedura, infatti, sino ad allora era assolutamente lasciata alle prassi su cui, sin dalla prima legislatura repubblicana, in occasione delle "forzature" riscontratesi nell'*iter* dei disegni di legge di potenziamento della difesa del Paese e della c.d. "legge truffa", si formarono convenzioni di dubbia legittimità costituzionale, con particolare riferimento all'uso combinato della questione di fiducia con maxiemendamenti di origine governativa (N. Lupo 2007, b) pp. 87 ss.), che avrebbero poi caratterizzato costantemente l'istituto, specie nella decisione di bilancio (G. Rivosecchi 2007, pp. 289 s. e 322).

È superfluo, in questa sede, richiamare le origini della questione di fiducia, come principale strumento nella disponibilità del Governo per l'attuazione dell'indirizzo politico e come strumento di verifica del rapporto di responsabilità di fronte al Parlamento in merito a specifiche articolazioni del programma di governo (M. Olivetti 1996, pp. 169 ss.).

L'istituto, infatti, che peraltro riflette una consolidata prassi del periodo statutario, non è espressamente previsto dalla Costituzione, ma, nonostante talune critiche più risalenti ne abbiano posto in dubbio la legittimità costituzionale (R. Astraldi 1953, pp. 71 s.; A. De Valles 1954, p. 615), è stato costantemente utilizzato anche in periodo repubblicano. La conformità a Costituzione

della procedura è comunque desumibile, oltre che da argomenti testuali, dalle caratteristiche della relazione fiduciaria, al fine di consentire quella necessaria rimodulazione dell'indirizzo politico, che, nel presupposto che il Parlamento debba fornire il proprio apporto, può anche passare per la richiesta di conferma della fiducia su specifici provvedimenti che riflettano punti qualificanti del programma di governo (G. Rivosecchi 2008, pp. 396 e ss.).

Ciononostante, alla codificazione dell'istituto si giunse soltanto con la riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1971 (art. 116 reg. Cam.), mentre al Senato si dovette addirittura attendere la novella regolamentare del 1988, che, peraltro, intervenne soltanto su un profilo limitato della materia, introducendo il divieto di porre la questione di fiducia sugli *interna corporis acta* (art. 161, comma 4, reg. Sen.).

Duplici le conseguenze che discendono dalla posizione della questione di fiducia. Sul piano del diritto costituzionale, essa comporta l'obbligo del Governo di dimettersi in caso di voto sfavorevole, anche di una sola Camera, sul provvedimento su cui è stata posta, procedura in esito alla quale si sono peraltro registrati gli unici due casi di crisi parlamentare della storia repubblicana (Governi Prodi I, 1998, e II, 2008). Sul piano della procedura parlamentare, la posizione della questione di fiducia – che può verificarsi tendenzialmente su qualsiasi oggetto di discussione in Parlamento – implica rilevanti conseguenze: votazione palese per appello nominale; priorità dell'oggetto posto in votazione; indivisibilità e conseguente inemendabilità dell'oggetto stesso (A. Manzella 1970, pp. 297 ss.). Ne consegue un potenziale utilizzo dell'istituto sia a fini di garanzia della disciplina di

maggioranza, sia a fini antiostruzionistici: si tratta della c.d. fiducia tecnica (S. Sicardi 1989, p. 118).

L'assimilazione del regime procedurale e delle modalità di votazione previste per gli altri istituti della relazione fiduciaria di cui all'art. 94 Cost. (voto palese per appello nominale; maggioranza relativa; indivisibilità ed inemendabilità dell'oggetto; mentre più discussa è l'estensione dell'obbligo di motivazione), operata dai regolamenti e dalle prassi parlamentari, mira a ribadire le garanzie circa l'assunzione di responsabilità del singolo parlamentare e la trasparenza del processo decisionale di attuazione dell'indirizzo politico, che legittimamente il Governo può trasporre – a relazione fiduciaria già avviata – su un provvedimento che ritenga particolarmente significativo ai fini dello svolgimento del proprio programma.

Per il resto, i regolamenti dei due rami del Parlamento mantengono una disciplina fortemente differenziata.

In particolare, alla Camera, con la riforma del 1971, vennero superate le tradizionali avversioni del PCI nei confronti dell'istituto (F. Colonna 1969, 206), ma la formale introduzione della questione di fiducia fu compensata da una disciplina restrittiva quanto alle materie su cui è consentita, e ampliativa quanto alle modalità e ai tempi di discussione, limitando, in tal modo, l'utilizzo dell'istituto a fini antiostruzionistici.

Sotto il primo profilo, l'art. 116, comma 4, reg. Cam., introdotto nel 1971, prevede che la questione di fiducia non possa essere posta su: «proposte di inchieste parlamentari»; «modificazioni del regolamento» e questioni regolamentari; «autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni»; nomi-

ne di spettanza parlamentare e «fatti personali»; nonché su tutto «quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto».

In primo luogo, viene così opportunamente escluso l'ambito degli *interna corporis acta* dalle materie su cui è possibile porre la questione di fiducia, in quanto estraneo ai rapporti tra Governo e Parlamento e, quindi, alla relazione fiduciaria.

In secondo luogo, però, la norma regolamentare viene a collegare il divieto di porre la questione di fiducia non già ad un omogeneo complesso di materie non riconducibili alla relazione fiduciaria, bensì ad un criterio come quello relativo alle modalità di votazione inidoneo a fornire un ancoraggio certo ai profili oggettivi dell'istituto. Due paiono le ragioni in grado di spiegare questa scelta: circoscrivere il più possibile l'ambito in cui può operare la questione di fiducia (non si dimentichi che, nel momento in cui viene introdotto l'art. 116 reg. Cam., è ancora prevalente il voto segreto sul voto palese, e che, per molte materie cruciali inerenti al rapporto tra Governo e Parlamento, come la programmazione dei lavori, è ancora prevista la votazione per alzata di mano); collegare la questione di fiducia non tanto ai rapporti tra Governo e Parlamento, con particolare riferimento all'attuazione del programma, quanto piuttosto alle materie inerenti ai diritti fondamentali, su cui può essere richiesto il voto segreto (art. 49, comma 1, reg. Cam.).

Il progetto che ispira la riforma del 1971 è quindi ben più complesso di quanto considerato, a prima vista, dalla dottrina maggioritaria (es. G. Boccaccini 1974, pp. 71 ss.). Non è soltanto finalizzato a garantire

una disciplina restrittiva dell'oggetto della questione di fiducia come "contropartita" dell'ingresso del PCI nella "maggioranza regolamentare" (M. Caprara 1979, pp. 359 ss.), ma intende collegare tale disciplina alla tutela dei diritti di libertà della prima parte della Costituzione (in parte, espressamente richiamati dall'art. 49, comma 1, reg. Cam.). Di qui, però, il vizio di fondo di una normativa, che, anziché riconnettere, in senso stretto, i profili oggettivi dell'istituto ai contenuti della relazione fiduciaria, a garanzia dello "svolgimento" dei punti più qualificanti del programma di governo in Parlamento, persegue un più ampio collegamento, mediante il richiamo al voto segreto, alle "materie di coscienza" e ai diritti fondamentali. Prospettiva, quest'ultima, discutibile, non soltanto perché individua un'area ingiustificatamente preclusa al rafforzamento in Parlamento dell'indirizzo governativo (A. D'Andrea 1991, pp. 220 s.), ma soprattutto perché ultronea rispetto alle finalità della questione di fiducia nell'ordinamento costituzionale italiano, volta "soltanto" a garantire l'"emersione" (e l'attuazione) in Parlamento dei punti più qualificanti del programma di governo.

In altre parole, la disciplina della questione di fiducia del 1971 perseguiva l'ambizioso progetto di collegare il restringimento dell'ambito di operatività dell'istituto alla tutela dei diritti fondamentali e alla prima parte della Costituzione. Ad una nobile finalità corrispondeva, però, la scelta di un rimedio errato, perché finiva per assumere sotto il prisma della relazione fiduciaria garanzie estranee al rapporto fra Governo e Parlamento e al circuito dell'indirizzo politico di maggioranza, e creava piuttosto un improprio collegamento tra la tutela dei diritti fondamentali e un

criterio casuale quale la modalità di votazione a scrutinio segreto, quando invece le suddette garanzie si sarebbero dovute ricercare nella piena valorizzazione degli elementi di correzione esterni alla forma di governo parlamentare, a partire dalla Corte costituzionale.

Anche per quanto concerne gli aspetti procedurali, con particolare riferimento alle modalità e ai tempi di discussione, la disciplina del regolamento della Camera del 1971 ha mostrato alcuni limiti. Essa si è infatti paradossalmente prestata ad un uso ostruzionistico, soprattutto nella parte in cui forniva ampie garanzie circa la possibilità di intervento del singolo deputato nel dibattito su questioni di fiducia poste sull'approvazione o reiezione di emendamenti ed articoli ai progetti di legge (art. 116, comma 1, reg. Cam.).

Prova ne siano le successive vicende parlamentari che hanno mostrato la costante necessità di procedere a continui aggiustamenti e razionalizzazioni della disciplina della discussione sulla questione di fiducia, soprattutto attraverso la "giurisprudenza" parlamentare e i pareri della Giunta per il regolamento.

Anzitutto, il c.d. "lodo Iotti" del 1980, con il quale il Presidente della Camera afferma il carattere di «discussione politica» dell'illustrazione degli emendamenti al testo, «tendente ad influire sullo stesso voto di fiducia», cosicché essa va disciplinata secondo il principio generale della discussione di cui all'art. 43 reg. Cam., che consente un solo intervento a ciascun deputato.

In secondo luogo, il parere della Giunta per il regolamento dell'8 febbraio 1989 (confermato dall'Assemblea nella seduta del 28 febbraio 1990), che, recependo i

contenuti della riforma regolamentare del 1988 sulla prevalenza del voto palese, afferma il principio per cui, in caso di questione di fiducia posta su un disegno di legge composto da un unico articolo, la votazione finale *può* (ma non *deve*) essere a scrutinio segreto.

Pur mantenendo l'anomalia della doppia votazione finale e non sciogliendo il nodo – ancora irrisolto – in merito alla facoltà del Governo di porre la questione di fiducia sulla votazione finale di un progetto di legge, viene così quantomeno superato il doppio scrutinio con modalità di votazione differenti (uno palese e uno segreto) in caso di progetti di legge composti da un unico articolo, che poteva, tra l'altro, minare alla radice la stabilità dei governi.

Si trattava infatti di uno degli aspetti più curiosi della prassi della Camera desumibile dalla riforma del 1971, in occasione della posizione della questione di fiducia, per una consuetudine interpretativa errata, in caso di progetto di legge composto da un unico articolo, del corretto presupposto rappresentato dall'art. 72, primo comma, Cost., laddove è prescritta l'approvazione di un progetto di legge articolo per articolo e con votazione finale. In effetti, il combinato disposto tra gli artt. 49 e 91, comma 1, reg. Cam. (nella versione previgente alle riforme del 1988-90) determinava l'automatica applicazione del voto segreto alla votazione finale dei progetti di legge, con l'assurda conseguenza di arrivare ad una doppia votazione in caso di disegni di legge composti da un unico articolo (e, quindi, su tutti i disegni di legge di conversione di decreti legge): la prima a scrutinio palese (per effetto della posizione della questione di fiducia, in applicazione, tra l'altro, del disposto costituzionale relativo alla vota-

zione articolo per articolo di un progetto di legge) e la seconda a scrutinio segreto (*ex art. 91, comma 1, reg. Cam.*, che prevedeva l'obbligatorietà della votazione finale a scrutinio segreto). La conseguenza paradossale era che, il Governo, battuto nella seconda deliberazione per effetto dei franchi tiratori che eludevano la disciplina di maggioranza, pur non essendo giuridicamente obbligato era politicamente indotto alle dimissioni.

Si registrò, in effetti, qualche caso in cui questa prassi irrazionale dispiegò i suoi effetti negativi, anche se in misura quantitativamente minore rispetto a come a volte si tende a sottolineare (S. Traversa 1991, pp. 165 ss.). In particolare, il secondo Governo Cossiga (27 settembre 1980) e il primo Governo Craxi (7 giugno 1986) furono indotti alle dimissioni pur avendo appena ottenuto il rinnovo della fiducia (S. Traversa 1991, p. 166; M. Olivetti 1996, p. 257; S. Curreri 2001, p. 530).

Anche sotto questo profilo, tuttavia, vi è una spiegazione "nobile" della scelta del riformatore del 1971, non necessariamente collegata soltanto ad un allargamento del consenso al principale partito di opposizione. La doppia votazione prevista in caso di questione di fiducia posta su un disegno di legge composto di un unico articolo veniva infatti spiegata alla luce dell'art. 72, primo comma, Cost., che distingue tra votazione articolo per articolo e votazione finale del disegno di legge. Tuttavia, se la finalità del disposto costituzionale è ravvisabile – come sembra corretto – nell'intento di sottoporre a ciascuna Camera una valutazione del disegno di legge dapprima nelle sue singole parti e poi nel suo insieme, la doppia votazione – per giunta con modalità differenti – non troverebbe alcu-

na ragione giustificativa (M. Olivetti 1996, p. 258), ed anzi finirebbe per acuire i profili di incostituzionalità della procedura, già, di per sé, viziata in caso di disegni di legge (o di emendamenti) redatti in un unico articolo contenente una congerie vasta e disomogenea di precetti normativi.

Va anche detto, però, che fu la prevalenza dello scrutinio segreto a segnare gli inconvenienti sopra segnalati, che non paiono, in ultima analisi, direttamente imputabili alla disciplina regolamentare del 1971. Certo, se si fosse proceduto ad una più organica riforma che avesse segnato, già nel 1971, l'inversione della prevalenza dello scrutinio segreto su quello palese, si sarebbe potuta garantire una disciplina dell'istituto maggiormente conforme ai canoni del parlamentarismo razionalizzato.

Al Senato, invece, dal punto di vista dell'oggetto, anche con la novella regolamentare del 1988, non si è giunti ad una disciplina così restrittiva come quella prevista dal regolamento della Camera. Né, sul piano strettamente procedurale, si pongono tutti i problemi che caratterizzavano – e ancor oggi, in qualche misura, caratterizzano – la prassi della Camera: è pacificamente riconosciuta la facoltà di porre la fiducia sulla votazione finale di un disegno di legge; non si è mai prodotto un ostruzionismo radicale sui tempi e sul numero di interventi in occasione della posizione della questione di fiducia; non è mai stata prevista l'obbligatorietà del voto finale a scrutinio segreto su un disegno di legge, e, con essa, non si sono mai posti tutti i conseguenti problemi connessi alla questione del doppio scrutinio.

In conclusione, la riforma del 1971 giunse al rilevante risultato rappresentato dalla codificazione regolamentare dell'istituto prima lasciato soltanto alle convenzio-

ni, anche nel tentativo di arginare alcune storture delle prassi previgenti (G. Boccacini 1974, p. 287). Tuttavia, se fosse stata – già allora – combinata alla riforma del voto segreto, essa avrebbe potuto dispiegare un maggiore rendimento sul piano del rafforzamento della posizione direttiva del Governo in merito allo svolgimento dell'indirizzo, che non pare comunque inconciliabile con una ricostruzione della relazione fiduciaria in termini bilaterali, sinallagmatici e continuativi (G. Rivosecchi 2008, pp. 285 ss.), e che sembrerebbe pertanto comunque giustificare l'eventuale esclusione di alcune materie dal perimetro riservato alla questione di fiducia.

4. *Considerazioni conclusive*

Volendo esprimere qualche considerazione conclusiva, mi pare di poter affermare – sia pure con qualche semplificazione – che la genesi, la codificazione e, per certi versi, lo stesso rendimento della riforma regolamentare del 1971 mostri quanto essa risulti lontana dall'interpretazione predominante, che ne vede l'espressione più compiuta del modello consociativo.

Il quadro brevemente tratteggiato sembra piuttosto indicare come i regolamenti parlamentari del 1971 si mostrassero attenti sia ai profili e agli istituti inerenti al momento della "partecipazione", sia a quelli relativi alla razionalizzazione del momento della "decisione".

Se pure, sotto quest'ultimo profilo, il disegno riformatore rivelò, nel corso degli anni, i limiti maggiori, non per questo quella grande riforma regolamentare può essere ridimensionata. Essa fu infatti espressione più compiuta di un'intensa dialettica democratica, nella quale il legislatore si pose in una prospettiva di prose-

cuzione e attuazione del dialogo Costituente, fornendo i presupposti per la ridefinizione della funzione di indirizzo politico del Parlamento.

In quella stagione, molto più che in altre fasi della storia del diritto parlamentare italiano, i regolamenti riuscirono a contemporaneamente processi di rappresentanza maggiormente aderenti all'impianto della Carta costituzionale con una prima significativa razionalizzazione dei procedimenti decisionali.

Venne così compiuto un significativo tentativo per garantire una dimensione "inclusiva" del Parlamento, che consentì all'istituzione di assicurare quella funzione legittimante e quelle prestazioni di unità indispensabili rispetto all'articolata trama dei soggetti del pluralismo costituzionale.

Cogliendo questa prospettiva di analisi, non si può non riconoscere il radicamento profondo, fornito da quella riforma, al regolamento parlamentare come fonte primigenia di definizione dell'indirizzo, che gli avrebbe consentito di svolgere appieno quella funzione di sintesi pluralistica delle articolate istanze politiche, economiche e sociali del Paese. Di qui, l'impronta *bipartisan*, ovvero, per meglio dire, l'attitudine a porsi come veicolo di omogeneità costituzionale, che accompagnerà costantemente – nelle successive fasi di razionalizzazione della dialettica e del processo decisionale – il regolamento parlamentare come principale fattore di riconoscimento reciproco delle forze politiche rispetto alla garanzia democratica di prestazioni unificanti del Parlamento. E ciò pare tanto più rilevante in una fase storica in cui tutte le altre fonti del diritto, inclusa la stessa Costituzione, rischiano di essere impropriamente e pericolosamente assoggettate alla regola di maggioranza, nonostante il vincolo costi-

tuito dalla pronuncia referendaria del 25-26 giugno del 2006.

Bibliografia

- Amato G., *Intervento*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 84-85.
- Astraldi R., *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, 1953, pp. 67-73.
- Baldassarre A., *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, in *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, Camera dei Deputati, 1998, pp. 99-110.
- Bin R., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, Relazione al Convegno "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze 19 ottobre 2007, in corso di pubblicazione, reperibile al sito www.forumcostituzionale.it.
- Boccaccini G., *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974.
- *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980.
- Caprara M., *Realtà e prospettive del Parlamento reale*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma-Hotel Parco dei Principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 351-366.
- Chimenti, C., *I regolamenti del 1971*, in questa rivista, 2008, *infra*.
- Colonna F., *Il rapporto fiduciario parlamentare nel sistema costituzionale e nella prassi*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Relazioni e dibattiti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 201-211.
- Cosentino F., *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*, in AA.VV., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, cit., pp. 55-65.
- Cuomo G., *Decisionismo politico e regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 247-268.
- Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.
- *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, pp. 519-542.
- D'Albergo S., *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., pp. 367-374.
- D'Andrea A., *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991.
- De Valles A., *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, pp. 614-617.
- Di Roberto C., *La «specializzazione» delle Camere*, in *Foro amm.*, 1967, III, Parte III, pp. 249-254.
- Ferrara G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 317-364.
- Gianniti L.-Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, in corso di pubblicazione.
- Isle, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni*, I e II, Milano, Giuffrè, 1968.
- Lippolis V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007.
- Luciani M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 109-117.
- Lupo N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in Astrid, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantatquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Basanini, Bologna, 2007, a) pp. 53-66.
- *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, b) pp. 41-110.
- Maccanico A., *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le camere. Istituti e procedure*, V, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 455-467.
- Manzella A., *Note sulla questione di fiducia*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova*, anno IX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 250-305.
- *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 267-320.
- *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città e Regione*, n. 4, 1980, pp. 36-42.
- *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il Mulino, 2003.
- Mezzanotte C., *Relazione generale "I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni"*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale-Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Padova, Cedam, 2001, pp. 289-307.
- Nocilla D., *Il libero mandato parlamentare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., pp. 47-85.
- Olivetti M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.
- Pergolesi F., *I nuovi regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 1609-1612.

- Piccardi L., Bobbio N., Parri F., *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.
- Predieri A., *Parlamento 75*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Milano, Ed. Comunità, 1975, pp. 11-90.
- Rebuffa G., *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., pp. 485-517.
- Relazione della Giunta del Regolamento sul "Progetto di nuovo Regolamento"*, in Camera dei Deputati-Segretariato generale, *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Servizio documentazione e statistiche parlamentari, Roma, 1971.
- Rivosecchi G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.
- voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, UTET, 2008, pp. 377-401.
- Sicardi S., voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, pp. 94-139.
- Tanda A. P., *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 697-726.
- Traversa S., *Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 151-172.
- Zagrebel'sky G., *Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 e 92 del regolamento*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., pp. 391-405.