

Le riforme degli anni '80 alla Camera

VINCENZO LIPPOLIS

1. *Le cause del processo riformatore*

Qual è la forza della procedura parlamentare? Questa domanda non se la pone un giurista, ma Curzio Malaparte in "Tecnica del colpo di Stato".

La risposta è lapidaria e a prima vista sconcertante: la lentezza. Malaparte fa questa affermazione esaminando il colpo di Stato di Napoleone del 18 brumaio dell'anno VIII (9 novembre 1799). Questo era stato concepito come una rivoluzione parlamentare, un colpo di stato legale che doveva condurre ad impadronirsi del potere senza illegalità e senza violenze, seguendo le procedure costituzionali. La lentezza delle procedure mette in pericolo la realizzazione del piano studiato da Sieyès e da Luciano Bonaparte, ma il corpo legislativo commette un errore: si precipita a votare il decreto di proscrizione di Napoleone e provoca l'uso della forza. La tesi di Malaparte è che se la seduta fosse stata rinviata all'indomani il colpo di stato avrebbe potuto fallire.

Cosa hanno a che fare queste considerazioni su un colpo di stato con le democratiche riforme regolamentari della Camera degli anni Ottanta? Il fatto che esse furono in primo luogo rivolte a superare la lentezza delle procedure del regolamento del 1971. Una lentezza che era stata funzionale all'affermazione del modello di governo consensuale o consociativo e alla conseguente centralità parlamentare.

In effetti, Malaparte, pur non essendo un addetto ai lavori (o, forse, proprio per questo) coglie con immediatezza e senza fronzoli un punto essenziale: la lentezza delle procedure favorisce la contrattazione e la mediazione parlamentare, mentre la rapidità è a vantaggio del Governo (ai nostri fini, dobbiamo porre un governo democratico al posto del golpista Napoleone, entrambi accumulati però dal fatto di essere un soggetto esterno al Parlamento che cerca di far approvare dall'assemblea il proprio orientamento).

Una Camera dei deputati che si lima le unghie in un impeto autolesionistico?

Non è così perché vi furono solide ragioni per procedere in tal senso e il percorso riformatore prese il tempo dell'intero decennio e non fu sempre lineare.

Le cause di tale processo di riforma furono sostanzialmente due: a livello parlamentare, il disfunzionamento e in alcuni casi la paralisi provocati dall'azione del gruppo radicale, il quale sfruttò metodicamente tutte le opportunità ostruzionistiche offerte dal regolamento; a livello politico più generale, l'esaurirsi dell'esperienza della "solidarietà nazionale".

Quanto alla prima causa, va osservato che il modello consociativo del regolamento del 1971 presupponeva una ricerca del compromesso nel tacito accordo di non utilizzare, se non in casi estremi, le possibilità insite nel regolamento di impedire la decisione. L'ingresso di una forza politica che era stata al di fuori dell'accordo regolamentare del 1971 e che rifiutava il compromesso politico provocò l'impraticabilità di un sistema di procedure che poteva essere bloccato da un numero di deputati irrisorio rispetto al *plenum* (all'incirca una decina). Si sviluppò così un filone di modifiche volto a ridurre gli spazi dell'ostruzionismo, a limitare i poteri dei gruppi minori, a ridimensionare, in definitiva, il principio unanimistico.

In altre parole, si trattava di fare opera di pulizia di tutte quelle norme regolamentari che, come l'esperienza provava, consentivano a pochissimi deputati organizzati di ritardare insopportabilmente, o addirittura di impedire, qualsiasi decisione. Era un'esigenza di sopravvivenza della stessa Camera.

La dimostrazione di ciò è nel fatto che per giungere a modificare il regolamento nel 1981 si dovette modellare, sulla base delle norme regolamentari esistenti, una

procedura del tutto nuova. Nell'impossibilità di votare le migliaia di emendamenti presentati, l'aula votò "principi emendativi" che la Giunta del regolamento trasformò in compiute disposizioni che furono poi sottoposte al voto dell'assemblea. Si formò una "maggioranza regolamentare", destinata a durare fino al 1988, e cioè fino alla riforma del voto segreto, composta dai partiti della maggioranza e dalla maggior forza di opposizione, il PCI, e una "minoranza regolamentare" costituita dai radicali (Manzella).

Veniamo ora alla seconda causa delle riforme. L'esaurirsi nel 1979 della "solidarietà nazionale" aprì una nuova fase politica che portò alla formazione del "pentapartito" e a ricollocare il PCI all'opposizione. All'interno della maggioranza governativa, il PSI divenne il più fermo sostenitore della sua compattezza e del patto su cui essa si basava per evitare ogni dialogo alle sue spalle tra DC e PCI ed essere l'elemento insostituibile di ogni maggioranza di governo.

Poste queste premesse politiche la politica istituzionale del pentapartito si incentrò conseguentemente sul tentativo di rafforzare, da un lato, all'interno dell'istituzione Governo, la figura del Presidente del Consiglio e, dall'altro, il ruolo del Governo nei confronti del Parlamento (Fusaro). Si coniò la formula della "governabilità" alla cui base era l'idea di svincolare il raccordo Governo-maggioranza dalla necessità dell'intesa con l'opposizione e quindi di apprestare quegli strumenti procedurali idonei a consentire l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Si è parlato in proposito di tentativo di affermare un maggioritarismo funzionale, da ricercarsi cioè nelle procedure, in assenza di un maggioritarismo strutturale, cioè di norme che

a monte garantissero la formazione di maggioranze stabili e coese (Fusaro).

Sullo sfondo vi era l'idea, enunciata chiaramente dal Presidente del Consiglio Spadolini, alla Camera il 2 settembre 1982, a chiusura del dibattito sulla fiducia al suo secondo Governo di "avviare lo sblocco della democrazia bloccata anche con modificazioni istituzionali che, favorendo la decisione, favoriscano il ricambio e l'alternativa, facendoci uscire dai rischi dell'assemblearismo".

Sulla base di questa nuova visione del rapporto Governo-maggioranza-opposizione si sviluppò una serie di progetti riformatori, alcuni coronati da successo, altri destinati al fallimento. Nel 1985 fu costituita la prima commissione bicamerale con il compito di elaborare un progetto di riforma costituzionale, la commissione Bozzi che non produsse alcun risultato concreto. Sul versante della legislazione ordinaria si può ricordare la legge sulla Presidenza del Consiglio del 1988. Venivano naturalmente in gioco anche i regolamenti parlamentari, in particolare nell'accennata prospettiva di un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento.

Lo stesso Governo, a differenza di quel che accadeva in passato, giunse a prendere posizione in proposito. Spadolini enunciò nel 1982 il "decalogo istituzionale", che investiva anche le procedure parlamentari (basti pensare all'idea di "corsie preferenziali" per i progetti di legge governativi su cui ci si affannò per l'intero decennio con risultati modesti). De Mita nel 1988 pose una questione di fiducia "extra-parlamentare" (Manzella) sul capovolgimento del principio del voto segreto, minacciando le dimissioni del Governo nel caso non fosse stato accolto.

Nel processo riformatore degli anni Ottanta si può cogliere un elemento di similitudine con la vicenda delle riforme del regolamento della Camera del 1997. In entrambi i casi le riforme regolamentari procedono parallelamente ad un dibattito di aggiornamento della Costituzione che porta alla istituzione di due commissioni bicamerali cui si affida questo compito: la già citata commissione Bozzi nel 1985 e la commissione D'Alema nel 1997. In entrambe le occasioni le riforme costituzionali fallirono (nella commissione Bozzi la spaccatura si ebbe proprio sulla questione del voto segreto che poi trovò soluzione nella disciplina regolamentare) e le riforme dei regolamenti parlamentari furono le uniche parti di un più ambizioso disegno rimasto incompiuto.

Le riforme del periodo considerato hanno avuto un carattere novellistico: ripetuti, direi torrentizi, interventi parziali, contingenti e per taluni aspetti anche contraddittori, di progressivo accostamento alle linee generali del panorama politico-istituzionale a grandi tratti delineato. Esse sono state più numerose alla Camera (1981, 1983, 1986, 1987, 1988, 1989 e 1990), meno al Senato (1982, 1985 e 1988, quest'ultima con carattere di maggiore organicità rispetto a tutte le altre, anche della Camera) perché il regolamento del Senato non conteneva quegli aspetti estremi in senso unanimitario propri del regolamento Camera.

Una differenza delle parziali riforme del decennio 1981-1990 rispetto a quella generale del 1971 risiede nel fatto che, mentre quest'ultima, almeno per gli aspetti considerati in questo scritto, registrava e formalizzava prassi consolidate e costituiva uno sviluppo dell'equilibrio del sistema che si era andato consolidando nel periodo prece-



Montecitorio, banco della Presidenza e del Governo.

dente, le nuove tendenze degli anni Ottanta marcano un punto di discontinuità e hanno necessità per affermarsi del mutamento del dato regolamentare.

Un'illustrazione cronologica richiederebbe una disamina analitica che è stata già compiuta in dottrina (Traversa). Ai fini di una visione di sintesi, è preferibile invece accorpare i vari interventi secondo filoni tematici. Questa impostazione, che pur comporta qualche salto cronologico con anticipazioni o ritorni, appare anche più utile al fine di far comprendere il senso complessivo della tendenza riformatrice.

2. Le riforme dell'organizzazione dei lavori

Il primo filone da considerare è quello dell'organizzazione dei lavori negli aspetti dei tempi dei procedimenti deliberativi, dei poteri procedurali dei presidenti di gruppo e della programmazione, che costituiscono le diverse facce di un unico problema: la tempestività della decisione.

Si approvò una serie di modifiche (in buona parte di adeguamento alla disciplina

del Senato) che stabilirono o ridussero i tempi massimi degli interventi nelle varie fasi procedurali e le razionalizzano impedendo la ripetitività degli interventi (caso tipico fu la discussione degli articoli di un progetto di legge – art. 85 r.C. – riguardo alla quale si stabilì che ciascun deputato potesse intervenire una sola volta indipendentemente dal numero di emendamenti presentati). Si toccò per la prima volta la disciplina degli emendamenti (per la quale decisiva sarà poi la riforma del 1997) stabilendo termini per la loro presentazione e introducendo il c.d. "canguro" (cioè la possibilità per il Presidente di far votare alcuni emendamenti e non altri), esplicitamente riguardo al caso di presentazione di una pluralità di emendamenti differenziantisi solo per variazioni a scalare di cifre o dati, ma prevedendo anche più in generale (e riproducendo una norma già presente nel regolamento del Senato) che il Presidente possa modificare l'ordine di votazione degli emendamenti quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia e della chiarezza delle votazioni. Quest'ultima norma sarà poco utilizzata all'inizio, ma diverrà la base di un'importante evoluzione dell'organizzazione del voto degli emendamenti con la prassi delle votazioni riassuntive o per principi, poi codificate con la riforma del 1997. Iniziò così il superamento dell'idea che alla presentazione di un emendamento corrisponda un diritto a vederlo posto in votazione, idea basata sul riconoscimento alla potestà di presentare emendamenti di un fondamento costituzionale, più precisamente nell'art. 71 Cost. (Cervati).

Venne poi rotto il principio della equiordinazione dei gruppi quanto all'esercizio di poteri procedurali attribuiti ai loro presidenti (richieste di votazioni qualifica-

te, possibilità di presentare emendamenti nel corso della discussione degli articoli, etc.). In relazione ad alcuni di tali poteri, si stabilì che la richiesta possa essere avanzata da un certo *quorum* di deputati ovvero da uno o più presidenti di gruppo se singolarmente o insieme risultino di pari consistenza numerica (c.d. criterio ponderale). È evidente che così ai gruppi minori, in particolare quelli costituiti in deroga al numero minimo di venti, veniva impedito di attivare strumenti procedurali idonei a ritardare i dibattiti o a influire sulla decisione di merito minacciando tale attivazione.

A far sistema con queste modifiche nel senso del superamento del criterio unanimitario fu l'evoluzione che si sviluppò sul versante della programmazione dei lavori. Anche in questa materia fu la Camera a procedere alle prime modifiche nel 1981 perché il sistema, in mancanza di accordo unanime, non conosceva la valvola di salvaguardia vigente al Senato del calendario settimanale predisposto dal Presidente e che può essere modificato dall'assemblea.

La modifica del regolamento della Camera si indirizzò su questo modello decisionario con delle varianti sia quanto all'oggetto (poiché, in mancanza di unanimità, si affidò al Presidente il compito di predisporre gli schemi di un programma bimestrale e di calendari bisettimanali, sulla base degli orientamenti prevalenti e tenuto conto delle proposte di minoranza) sia quanto alla procedura di decisione (perché le definitive proposte presidenziali, eventualmente modificate rispetto allo schema iniziale sulla base di indicazioni emerse al momento della comunicazione di questo all'assemblea, erano in ogni caso sottoposte al voto dell'aula che poteva approvare o respingere in blocco, ma non modificare).

Al Presidente fu attribuito un potere di arbitraggio (Labriola) tra le esigenze dei diversi schieramenti con una tutela delle richieste dell'opposizione, ma nel contempo la decisione d'aula era una garanzia perché fossero comunque riservati adeguati spazi programmatori al raccordo Governo-maggioranza.

Già questa prima riforma della programmazione dei lavori fu giudicata una netta inversione di tendenza rispetto al decennio precedente nel quale si era affermato il modello della centralità parlamentare (Capotosti), anche se non mancò una visione diversa, in un certo senso riduttiva, rimasta più isolata. Ritenendo che le norme del regolamento del 1971 in materia di programmazione e di disciplina delle discussioni costituissero più un monumento di insipienza e imprevidenza piuttosto che la espressione degna di rispetto di una contestata ma significativa ideologia storicamente affermata, G. U. Rescigno ritenne che le modifiche regolamentari costituissero la fine ad una disfunzione ridicola, prima ancora che grave piuttosto che la dimostrazione della fine di un periodo costituzionale.

Il sistema della programmazione dei lavori trovò poi un nuovo equilibrio alla fine del decennio con la riforma del 1990.

Tratti essenziali di tale riforma, che mantenne il principio di base della ricerca dell'accordo unanime, furono:

- a) il riconoscimento, in contrasto con la disciplina precedente, di un formale ruolo attivo del Governo quanto alle indicazioni delle priorità della programmazione, indicazioni di cui si doveva tener conto nella formulazione di programmi e calendari;
- b) il recepimento in tali atti delle proposte dei gruppi in rapporto alla loro consistenza numerica, con la tutela quindi

anche delle indicazioni provenienti dai gruppi di opposizione;

c) la conferma del ruolo decisivo del presidente d'Assemblea in caso di mancato accordo unanime. Il ruolo arbitrale del presidente venne significativamente rafforzato, anzi esaltato, poiché, non raggiungendosi l'accordo, era lui a predisporre programmi e calendari che divengono definitivi con la mera comunicazione all'assemblea cui fu sottratta la potestà deliberativa finale che aveva in base al testo del 1981;

d) la introduzione di norme volte a dare effettività alla programmazione attraverso l'individuazione di tempi certi della discussione complessiva di ciascun punto all'ordine del giorno.

Il contingentamento dei tempi venne introdotto nel 1983 solo in relazione alla sessione di bilancio, di cui parlerò tra poco. Un tentativo di renderlo una regola generale e di configurare una "corsia preferenziale" per i progetti di legge urgenti fallì nel 1986. Solo al termine del decennio considerato, la riforma del 1990 rese l'applicazione del contingentamento generalizzata. Il sistema era piuttosto complesso e macchinoso, con una distinzione fra contingentamento della discussione generale e delle fasi successive. In sintesi, il principio di fondo era che in mancanza di accordo unanime il presidente potesse contingentare l'intero procedimento solo nel calendario successivo a quello che ne prevedeva il completamento della trattazione e se questa ipotesi non si fosse verificata. Siamo ancora lontani dal più stringente contingentamento che verrà realizzato con la riforma del 1997.

3. *La sessione di bilancio*

Quale forma speciale di programmazione dei lavori può essere considerata una delle novità più importanti del periodo: la sessione di bilancio.

Con le riforme del regolamento della Camera nel 1983 veniva infatti modificata la disciplina del procedimento annuale di approvazione dei disegni di legge di bilancio e finanza pubblica coerentemente con le previsioni della legge n. 468 del 1978 di riforma della disciplina di contabilità di Stato. Obiettivo essenziale del nuovo quadro normativo era quello di definire procedure idonee a garantire l'approvazione degli strumenti di finanza pubblica entro il termine ordinario del 31 dicembre previsto dalla Costituzione e di garantirsi un quadro di riferimento certo sugli equilibri finanziari complessivi. A ciò si perveniva con la rigida e precisa scansione di tempi e fasi del procedimento dettata dalle nuove norme regolamentari, che introducevano, per la prima volta alla Camera, il sistema del contingentamento dei tempi e assicuravano il tempestivo e globale esame dei documenti proposti dal Governo, nonché con il blocco della legislazione di spesa per tutta la durata della sessione.

In questa fase l'obiettivo di elevare il livello di coerenza e tempestività delle decisioni in materia di finanza pubblica non venne perseguito mediante un rafforzamento diretto dei poteri del Governo nell'ambito della decisione di bilancio, quanto piuttosto con la concentrazione dei tempi a disposizione del Parlamento per l'assunzione delle proprie deliberazioni in materia, delle quali anzi, con l'istituzione della legge finanziaria, viene dilatato l'ambito. Peraltro, la prima esperienza applicativa del

nuovo assetto legislativo e regolamentare si rivelò assai problematica, caratterizzata dal fenomeno delle cosiddette finanziarie *omnibus* che rappresentano un grave fattore di ingovernabilità della politica di bilancio.

L'esigenza di una più forte strutturazione normativa del rapporto fra Governo e maggioranza parlamentare portò poi all'approvazione della legge n. 362 del 1988 di riforma della contabilità di Stato, che introdusse il Documento di programmazione economico-finanziaria quale nuovo parametro di riferimento per le decisioni di finanza pubblica. Infatti, lo strumento di indirizzo politico (risoluzione) che ciascuna Camera adotta sul Documento presentato dal Governo indica le variabili macroeconomiche programmatiche ed i valori di riferimento per il triennio successivo dei principali saldi di bilancio, che costituiscono gli obiettivi minimi della manovra di finanza pubblica per tale periodo. Le risoluzioni parlamentari sul DPEF individuano inoltre il numero e le caratteristiche dei provvedimenti c.d. collegati alla legge finanziaria. Ad essi la legge n. 362 affidava il compito di definire gli interventi di correzione della legislazione sostanziale necessari al conseguimento degli obiettivi programmatici, mentre la finanziaria veniva ricondotta ad un contenuto necessario e predeterminato tale da indicare soltanto le grandezze finanziarie e le macrocompatibilità di bilancio.

L'innovazione costituita dal Documento di programmazione economico-finanziaria ebbe un forte impatto perché, da un lato, consentiva di scindere temporalmente la definizione degli obiettivi macroeconomici connessi alla manovra di bilancio dalla individuazione puntuale degli interventi necessari per realizzare i medesimi, dall'altro – pur essendo approvato con riso-

luzioni parlamentari – costituiva un vincolo non solo per i conseguenti atti del Governo, ma anche per i successivi passaggi parlamentari.

Di conseguenza, con parallele modifiche ai rispettivi regolamenti, la Camera e il Senato garantirono fortemente l'iniziativa governativa sul quadro programmatico (la proposta di risoluzione sul DPEF accettata dal Governo è votata per prima e preclude le altre), limitarono l'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge finanziaria e definirono una particolare disciplina per l'ordine delle votazioni sui documenti di bilancio e per i disegni di legge collegati, per i quali il Governo ha la facoltà di chiedere che il voto finale avvenga entro un determinato termine connesso alla manovra economica complessiva. In questo modo l'intero intervento correttivo di fine anno fu vincolato alle risoluzioni parlamentari precedentemente adottate sul DPEF, e dunque ai contenuti del Documento stesso. In questo modo, peraltro, il rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare nei confronti dell'opposizione, veniva attuato mediante l'introduzione di vincoli non di sostanza ma interamente procedurali, tendenti cioè ad imporre modalità di decisione più che contenuti di decisioni finanziarie. Restava infatti pienamente rimessa alla volontà del Parlamento la scelta finale sul merito e sul tipo degli interventi da attuare con la finanziaria ed i collegati per il conseguimento degli obiettivi programmatici.

4. La disciplina dei decreti-legge

Un caso a parte nel panorama delle riforme del decennio è costituito dalla disciplina dei

decreti-legge. L'opposizione comunista, che concordò con la maggioranza gli interventi razionalizzatori atti ad evitare la paralisi dell'istituzione parlamentare, si preoccupò infatti di non creare per i disegni di legge di conversione un percorso troppo agevole, tale cioè da consentire al Governo di padroneggiare l'attività legislativa mediante un utilizzo della decretazione d'urgenza che avveniva ormai apertamente al di fuori dei presupposti costituzionali della straordinaria necessità ed urgenza.

Proprio con la finalità di una verifica parlamentare della esistenza di tali requisiti nel 1981 venne prevista una speciale procedura che, tramite il parere della commissione affari costituzionali, si concludeva con una pronuncia dell'assemblea; il disconoscimento dell'esistenza dei requisiti costituzionali equivaleva ad una reiezione del decreto.

Questa sorta di filtro di costituzionalità, che in teoria avrebbe dovuto scoraggiare il Governo dal ricorso ai decreti-legge troppo frequente e non rispettoso dei principi costituzionali, si dimostrò subito inutile a tal fine perché abitualmente la maggioranza parlamentare si schierava comunque a sostegno dell'operato governativo. Il voto sui presupposti di costituzionalità, dovendo avvenire necessariamente a scrutinio segreto, costituì fino al 1988 solo un'ulteriore difficoltà per la conversione in legge dei decreti ed un passaggio a rischio per il Governo a causa delle manovre dei franchi tiratori. Nel 1982, il I Governo Spadolini fu costretto alle dimissioni dopo che nella seduta del 4 agosto la Camera aveva respinto, negando l'esistenza della necessità ed urgenza, un decreto in materia fiscale (il n. 430 di quell'anno). Per altro verso, tale voto, se positivo, restituiva una legittimazione del Parlamen-

to alla reiterazione del decreto.

La non funzionalità rispetto al fine dichiarato di politica istituzionale e l'inutilità a fini tattici dopo la riforma del voto segreto che rese palese la deliberazione sui presupposti di costituzionalità, ha fatto sì che l'istituto sia stato abolito nel 1997.

Per quanto attiene più specificamente alla disciplina dei tempi dell'esame dei decreti-legge, alla Camera essi furono sottratti al contingentamento, di modo che l'opposizione potesse tenere sotto scacco Governo e maggioranza e condizionare il contenuto del disegno di legge di conversione. Una scelta che non è stata esplicitamente mutata neanche con la riforma del 1997.

5. La sfiducia individuale ai ministri e la riforma del voto segreto

Per definire il quadro delle innovazioni del periodo relative alla posizione del Governo in Parlamento resta da dire di altre due riforme: la sfiducia individuale ai ministri e il capovolgimento della prevalenza del voto segreto.

La prima fu introdotta con una modifica dell'art. 115 del regolamento della Camera nel 1986. La sfiducia individuale ha un carattere ambivalente, se non ambiguo. Da un lato, infatti, può essere letta come una deriva assemblearistica poiché consentirebbe alle assemblee parlamentari di incidere sulla composizione del Governo rompendone l'unità di indirizzo (e sotto questo aspetto ne fu sostenuta l'incostituzionalità prima della sentenza della Corte costituzionale n. 7/96 che ne ha invece riconosciuto la legittimità costituzionale). In questo senso, l'istituto può essere considerato

come un rafforzamento del Parlamento nei confronti del Governo. D'altro canto, però, va realisticamente tenuto conto che all'origine dell'innovazione è anche l'obiettivo di trasformare in fiduciarie, con il relativo regime dell'appello nominale, le tradizionali mozioni di censura (con le quali più o meno esplicitamente in precedenza si chiedevano le dimissioni di un ministro). Si evitava così lo scrutinio segreto possibile su di esse, salvo che il Governo non intendesse ingaggiare l'intera sua responsabilità con la questione di fiducia. Sotto questo aspetto, quindi, l'innovazione tutelava il Governo posto al riparo da voti segreti traditori.

L'ambiguità dell'istituto è dimostrata dal suo funzionamento.

In condizioni normali, la maggioranza governativa ha sempre fatto quadrato a difesa dei ministri contro cui è stata presentata la mozione di sfiducia perché nella realtà italiana dei governi di coalizione toccare un tassello significava far cadere l'intero edificio governativo. D'altra parte, il voto palese non consentiva dissensi nascosti.

L'unico caso in cui una mozione del genere è stata approvata è stato quello del ministro della giustizia Mancuso, che faceva parte di un Governo, quello Dini, non composto su base politica, e con caratteristiche fortemente anomale in quanto nato per compiere una serie di attività limitate prima di condurre il paese alle elezioni.

Ma la riforma che incise maggiormente in senso rafforzativo sul ruolo del Governo è quella, cui più volte si è fatto cenno, delle forme di votazione nel 1988.

Si capovolse il principio di preferenza per il voto segreto a favore di quello palese e la forma segreta venne circoscritta alle votazioni riguardanti persone o attinenti ai diritti costituzionalmente garantiti o a

materie istituzionali. La riforma risultò decisiva per il controllo del Governo sulla sua maggioranza. Il voto segreto aveva infatti avuto effetti devastanti per la compattezza della maggioranza, dando luogo al fenomeno dei c.d. franchi tiratori, cioè alla possibilità per sue componenti (partiti o loro correnti) di dissociarsi dall'indirizzo politico comune e mettere in difficoltà il Governo, senza assumere una dichiarata responsabilità. Per altro verso, il voto segreto aveva consentito il sostegno sotterraneo dell'opposizione ad una maggioranza in difficoltà, aveva consentito cioè di compensare le defezioni all'interno della maggioranza in caso di decisioni gradite all'opposizione, senza però costringere quest'ultima a venire allo scoperto. Il voto segreto aveva favorito agguati e compromessi sotterranei a danno della trasparenza e della distinzione delle linee politiche di maggioranza e opposizione, oltre che della stabilità dell'azione governativa. In definitiva, il voto segreto aveva garantito la dipendenza del Governo dal Parlamento (Violante).

Dopo la riforma i dissensi si devono manifestare apertamente e non sono più possibili imboscate tali da provocare una crisi governativa al riparo della segretezza del voto. L'effetto della riforma fu quindi di cambiare completamente il senso politico di votazioni che in passato avevano costituito passaggi ad alto rischio o addirittura letali per i governi. L'effetto del mutamento era particolarmente significativo alla fine degli anni Ottanta poiché si calava in un sistema politico caratterizzato da governi di coalizione le cui componenti erano in competizione tra loro.

6. Le riforme "minori"

In correlazione con il rafforzamento della posizione procedurale del binomio Governo-maggioranza non si registrano significativi rafforzamenti dei poteri dell'opposizione nel campo del controllo sull'attività governativa. È un dato che viene sottolineato da chi (Violante) si mostra sensibile ad uno sviluppo equilibrato del rapporto maggioranza – opposizione nella prospettiva di un'alternanza al governo e inizia, quindi, a porre il tema dello statuto dell'opposizione, che tanta attenzione riceverà dopo il passaggio al maggioritario.

Si può solo ricordare la novità, introdotta da una modifica regolamentare del 1983 sul modello inglese del *question time*, delle interrogazioni a risposta immediata, cioè con una procedura di presentazione e di risposta che si esaurisce nell'arco di quarantotto ore e con un dibattito concentrato in pochi minuti per interrogazione. Il livello dell'interlocutore governativo sale rispetto ad una normale interrogazione poiché a rispondere sono chiamati o i ministri competenti o lo stesso Presidente del Consiglio. Del dibattito può essere disposta la ripresa diretta televisiva. Ma l'innovazione ha sempre avuto una vita stentata a dimostrazione dell'inutilità del trapianto di istituti parlamentari sorti in contesti del tutto diversi se non sono presenti le condizioni politiche per un loro attecchimento.

Vi furono poi altre riforme di impatto minore.

Si riscrisse la procedura di esame dei progetti di legge in sede redigente, ma senza riuscire a rivitalizzare l'istituto che è rimasto di rarissima applicazione.

Si intervenne sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza al fine di garantire,

attraverso eventuali elezioni suppletive, la rappresentanza di tutti i gruppi, anche di quelli costituiti in deroga al numero minimo di venti.

Si ridisegnò il sistema delle commissioni permanenti, in particolare ridefinendone le materie di competenza. Si abbandonò il tradizionale criterio della specularità rispetto alle competenze dei ministeri, privilegiando il criterio della unificazione delle materie per settori organici e integrati, ancorché trasversali rispetto alle competenze ministeriali. Si introdusse un nuovo tipo di parere c. d. rinforzato, avente l'efficacia dei pareri delle commissioni filtro, al fine di evitare l'assegnazione a commissioni riunite dei progetti di legge aventi un oggetto che tocca la competenza di più commissioni.

7. Un giudizio complessivo

L'opera di riforma del regolamento della Camera negli anni Ottanta è una vicenda tormentata e apparentemente disorganica nella quale però è possibile cogliere l'affermarsi di una tendenza nuova.

Le riforme infatti non si limitarono a razionalizzare le procedure in relazione all'eclissi del consociativismo, ad eliminare regole che ormai costituivano solo paradossali incongruenze, come la necessità dell'unanimità per stabilire una qualsiasi forma di programmazione dei lavori o l'inesistenza di un limite di durata agli interventi. Esse risposero complessivamente ad una logica più profonda, quella di distinguere i ruoli della maggioranza e dell'opposizione e a rafforzare il ruolo del Governo.

Non fu però un processo lineare, né

rapido e tale da modificare di slancio la situazione precedente, tant'è che alcune delle innovazioni più significative furono realizzate solo alla fine del decennio.

La concentrazione delle procedure a favore di una decisione più rapida e tempestiva pagò dei prezzi a una logica politica ormai in via di superamento. Il principio del contingentamento dei tempi fu realizzato in maniera stentata e, accanto a snellimenti procedurali si aggiunse per i decreti-legge una nuova fase procedimentale, quella della deliberazione sui presupposti di costituzionalità che era funzionale solo a creare un'occasione per mettere in difficoltà l'Esecutivo. Così come, il divieto di prevedere il contingentamento per i disegni di legge di conversione dei decreti.

Il dibattito sulla corsia preferenziale per i disegni di legge governativi si risolse nella costruzione di un procedimento che in via generale, cioè per qualsiasi iniziativa legislativa, salvo che per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, offriva margini maggiori rispetto al passato di conclusione in tempi prevedibili.

Soprattutto non si giunse alla definizione di un adeguato status del Governo in Parlamento. Al Governo non furono attribuiti autonomi poteri idonei a consentirgli di padroneggiare le procedure parlamentari al fine dell'attuazione del suo indirizzo politico. Nella programmazione dei lavori, ad esempio, il Governo per far approvare le sue priorità si doveva affidare ai gruppi di una maggioranza non sempre compatta e all'opera del Presidente. Significativo dello spirito del tempo è che, dopo la riforma del 1990, la quale attribuiva al Presidente il potere programmatico, vi fu chi (Marra) vide nella esaltazione del ruolo del Presidente una garanzia per lo stesso Governo

nei confronti di maggioranze di coalizione sempre meno compatte, sempre più rissose al loro interno. Un'analisi che risponde ad una logica che oggi stentiamo a comprendere, ma che aveva un qualche fondamento nella realtà di quel periodo.

In definitiva, i tempi erano cambiati, ma non tanto da superare completamente le logiche del decennio precedente e far approdare il nostro parlamentarismo al modello dominante in altre grandi democrazie europee come la Gran Bretagna e la Francia.

Una conferma di ciò è data dal nascere proprio negli anni Ottanta della prassi di combinare la posizione di una questione di fiducia su c.d. maxi emendamenti che sostituiscono gran parte, se non l'intero testo in discussione.

Vedendosi ristretti i tempi di parola, le opposizioni affinano altri strumenti ostruzionistici: la presentazione abnorme di emendamenti e la mancanza del numero legale. Il Governo allora escogita questo marchingegno che viene utilizzato in particolare per i disegni di legge di conversione dei decreti ponendo la fiducia su un nuovo testo dell'articolo che dispone la conversione del decreto con tutte le modifiche riferite agli articoli di questo. Ma esso è usato anche per gli ordinari disegni di legge, accorpando il disposto di interi e numerosi articoli riscritti con le modifiche che il Governo intende apportare o ha contrattato in sede parlamentare. Con la sola votazione fiduciaria il Governo ottiene così il risultato voluto, evitando le lungaggini dell'esame degli emendamenti, il cui esito può anche riservare sorprese. È in sostanza un surrogato italiano del *vote bloqué* previsto dalla costituzione francese, con il quale il governo può far approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto. La differenza è che il

voto bloccato francese non ha il valore di votazione fiduciaria e può essere utilizzato senza gli appesantimenti che a tale tipo di votazione sono connessi.

Ma forse non è il caso di essere troppo severi con i riformatori degli anni Ottanta perché il problema di fondo dello status del Governo in Parlamento non è stato risolto neanche con la riforma del regolamento della Camera del 1997.

Le riforme considerate, comunque, segnano complessivamente un crinale nella evoluzione dei regolamenti parlamentari perché con esse si favorisce il principio della decisione fino ad allora completamente sacrificato a quello della rappresentanza (Violante).

Per poter andare oltre mancavano i presupposti politici. Nel 1989 cade il muro di Berlino e il 17 febbraio 1992 viene arrestato Mario Chiesa e inizia la vicenda di "tangentopoli". Si apre una nuova fase della storia costituzionale che potrà all'affermazione del maggioritario e, poi, alla riforma del regolamento del 1997.

Bibliografia

Questo lavoro riprende, in buona parte anche testualmente, l'analisi, che ritengo ancora valida, svolta sulle riforme regolamentari degli anni Ottanta alla Camera all'interno di un saggio più ampio (*Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, ora anche in V. Lippolis, *Partiti. Maggioranza. Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 105 ss.).

Per la citazione di *Tecnica del colpo di Stato* di C. Mala-

parte vedi l'edizione Vallecchi, Firenze, 1994, p. 120. Per quanto riguarda le opere che trattano le riforme regolamentari, ad alcune delle quali ho fatto riferimento nel testo, mi limito a ricordare:

- Capotosti, P.A., *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 206 ss;
- Elia, L., *A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, vol. III, 261 ss;
- Floridia, G.G., - Sorrentino, F., *Regolamenti parlamentari* in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, vol. XXVI;
- Fusaro, C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in S. Labriola (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1988)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 161 ss;
- Fusaro C., *Guida alle riforme costituzionali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1991;
- Gennusa, M.E., *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000;
- Labriola, S., *La camera dei deputati e il suo regolamento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 379 ss.;
- Lippolis, V., *Il procedimento di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 227 ss.;
- Marra, D., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 ad oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1, Seminari 1989-1990, Giuffrè, Milano, 1991, p. 139 ss.;
- Manzella, A., *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed., 2003;
- Rescigno, G.U., *Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 199 ss.;
- Traversa, S., *Le "novelle" alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1971*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 477 ss.;
- Violante, L., *La politica dell'alternativa dopo il "voto palese"* in *Critica marxista*, 1989, p. 273 ss.;
- Zangani, M.V., *I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio: la terza fase dell'evoluzione in atto*, in Traversa e Casu, (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, *Quaderni della rassegna parlamentare* n. 2, Giuffrè, Milano, 1998, p. 137 ss.