Camera dei deputati – Regolamenti

di Antonio Casu

«Fra i primi lavori cui dovranno dedicarsi le Camere, uno dei più urgenti, e dicasi pure dei più importanti, si è la formazione del loro regolamento». Con queste parole Cavour, in un articolo apparso su «Il Risorgimento» il 6 maggio 1848, l'antivigilia della seduta inaugurale del Senato del regno, rendeva esplicita l'importanza che, nel processo di avvio del nuovo sistema costituzionale subalpino, si annetteva ai regolamenti parlamentari. «Chiunque abbia pratica di assemblee deliberanti – chiarisce Cavour – può testimoniare l'influenza immensa che un buono o cattivo regolamento esercita sui risultati legislativi. Da esso dipende quasi interamente la celerità dei lavori e, sino ad un certo punto, il merito stesso delle leggi».

Cavour arriva a pensare che in tempi ordinari, in attesa dei regolamenti parlamentari si dovrebbe sospendere l'attività delle Camere, ma poiché quella non era la condizione del 1848, ritiene «indispensabile che il Governo, facendo uso per l'ultima volta del potere costituente, che in questo caso gli è conferito da un'assoluta necessità, stabilisca un regolamento provvisorio, mercé il quale le Camere possano senza indugio dar principio ai numerosi e rilevanti affari che saranno sottoposti alle sue deliberazioni». E precisa poco oltre che a tale compito il governo dovrebbe far fronte, senza timore di violare il riparto costituzionale delle competenze, limitandosi a un atto necessario e irripetibile, strettamente funzionale a garantire l'avvio dell'operatività delle nuove Camere, cioè «chiedendo alle Camere, nella loro prima tornata, la sanzione del loro regolamento provvisorio». Ciò che il governo presieduto da Cesare Balbo puntualmente fece, presentando l'8 maggio i primi regolamenti, già completi per quanto provvisori.

Lo statista piemontese è tuttavia ben consapevole della necessità che tali regolamenti provvisori venissero al più presto modificati, in particolare per la scelta compiuta dal Ministero di uniformarsi al modello francese. «L'autore di esso – scrive ancora Cavour il 12 maggio

–, non avendo avuto campo di esaminare e confrontare le regole seguite in vari paesi costituzionali, fu costretto a riprodurre quasi letteralmente il regolamento dell'antica Camera dei deputati francesi, quantunque l'esperienza ne avesse dimostrata l'immensa imperfezione».

Egli avverte in particolare due ordini di esigenze. In primo luogo quella di rafforzare la responsabilità e la trasparenza delle decisioni parlamentari. A tal fine propone di introdurre il voto palese in luogo di quello segreto sulla votazione finale delle leggi (art. 29 r. C.) e di assicurare la pubblicità delle discussioni in seno agli Uffici. Una seconda esigenza attiene alla correttezza e proficuità della dialettica maggioranza-opposizione, per favorire la quale propugna l'abbandono del sistema degli Uffici, originariamente previsti in numero di sette, estratti a sorte e rinnovati ogni mese (artt. 54 e 56 r. C.), e l'adozione del sistema dei Comitati, per favorire un'adeguata rappresentanza delle minoranze e la piena proporzionalità delle rappresentanze parlamentari, anche grazie alla nomina dei membri a opera del presidente d'Assemblea, come avveniva presso la Camera dei pari.

Del resto, è manifesta la propensione di Cavour nei confronti del modello parlamentare anglosassone: «I francesi, coll'estendere a tutti gli atti della vita politica, a tutte le parti dell'amministrazione la tutela dell'autorità centrale, sia esecutiva sia legislativa; col regolare, verificare, controllare ogni cosa, non hanno lasciate radicarsi nella nazione quelle abitudini d'indipendenza, di legalità, di dignità personale, che tanto onorano la razza anglosassone nell'uno o nell'altro continente. La Costituzione inglese come l'americana chiamano ogni cittadino a cooperare all'esecuzione delle leggi; lo investono di una specie di magistratura, e gli fanno debito di denunziare gli atti illegali e nocivi alla società. In tal modo si formano uomini liberi, dotati di virtù e di coraggio civile, atti a resistere alle usurpazioni del potente, ed agli eccessi dei partiti».

Una preferenza, questa di Cavour, comune a gran parte dell'*élite* liberale dell'epoca, dalla quale dichiarava di non essere immune in realtà neanche lo stesso Balbo il quale, nel sottolineare che «a tutte le parti parlamentari egualmente è desiderabile un buon regolamento interno delle due camere – precisava –, di tenere quasi senza eccezione per gli usi inglesi contro ai continentali», facendo pubblica abiura – sulla «Rivista

italiana» del 1850 – della differente scelta compiuta due anni prima in relazione all'emanazione del primo regolamento provvisorio: «Quando s'aprì il primo parlamento piemontese, primo in tempo degli italiani, il ministero propose e le camere accettarono un regolamento provvisorio tolto di botto dal franco continentale, toltoci di botto poi dai parlamenti di Napoli e di Roma. Fu uno degli errori teorici di quell'epoca che rimarranno giustificati presso agli imparziali dalle pressanti necessità».

Balbo motiva la sua predilezione per il sistema inglese in ragione della sua duttilità. «Gli inglesi non hanno un regolamento scritto tutt'intiero; hanno solamente ordini stabili (*standing orders*), ordini temporari per ogni sessione, ordini a tempo indeterminato, oltre molti altri usi non iscritti». Fonti a Balbo conosciute solo grazie a Erskine May e Gladstone, o a Jefferson. «Ed essendo […] scritti, stampati e volgari i regolamenti francesi diversissimi, fu naturale, inevitabile, che questi non quelli si spargessero ed imitassero su tutto il continente. La colpa fu in ciò tutta dell'assemblea francese del 1789; quando avendo Mirabeau proposto d'imitare gli usi inglesi fu anche colà chi gli rispose: "Noi non vogliamo nulla dagli inglesi, noi non dobbiamo imitare alcuno"», riporta Balbo, tramandando evidentemente il racconto di Bentham, che a sua volta aveva tradotto Dumont, che di Mirabeau e di lui stesso era stato segretario estensore.

La percezione della primaria importanza dei regolamenti di procedura non è però prerogativa esclusiva della fase di avvio dell'istituto parlamentare, ma lo accompagnerà in tutto il corso della sua evoluzione, e segnatamente nelle fasi più acute di crisi politica. Quasi trent'anni dopo Luigi Palma, consapevole delle imminenti trasformazioni politiche che avrebbero travolto la destra liberale, sosteneva nel 1875 su «Nuova Antologia» che «una questione che veramente urge di risolvere nella nostra Camera dei deputati, è la riforma del suo Regolamento», indicando, tra le priorità del suo tempo, quella di provvedere a modifiche che rendessero più spedita e produttiva l'attività parlamentare e la mancata definizione di uno statuto dell'opposizione.

Quale che fu il dibattito coevo, i due regolamenti provvisori frettolosamente predisposti dal Governo Balbo – desunti quasi letteralmente dal precedente francese del 1839, integrato da quello belga

del 1831 – furono approvati dalle due Camere, e anzi successivamente adottati dalle Assemblee di Napoli e di Roma. Rivelando i propri limiti nel concreto utilizzo, già nel gennaio 1850 entrambe le Camere deferirono ai rispettivi presidenti la nomina di una commissione per la loro riforma. Il percorso del processo di riforma fu tuttavia differente per i due rami. Mentre il Senato adottava subito un nuovo regolamento, il 17 giugno di quell'anno – peraltro modificato ancora nel 1861, nel 1872, nel 1883 e nel 1900 –, la Camera mantenne il suo regolamento provvisorio fino al 1863, anno nel quale fu sostituito da un altro testo, anch'esso provvisorio, oggetto di modifiche parziali nel 1865, e quindi da un testo coordinato nel 1868, che restò in vigore fino al 1888.

Il regolamento del 1848, riflettendo le ansie e le aspettative della prima fase di instaurazione e consolidamento dell'autonomia parlamentare, era un regolamento essenziale, che incentrava la sua attenzione sulla formazione delle leggi e lo svolgimento dei dibattiti, facendo perno sulla figura del presidente di Assemblea, senza peraltro precisarne ancora adeguatamente i poteri.

La scelta originaria di organizzare il procedimento legislativo in base al sistema degli Uffici, anch'esso di ispirazione francese, si mantenne nel tempo, nonostante alcuni ripensamenti, come negli anni 1868-1873, con la temporanea adozione del sistema britannico delle tre letture, preferito a suo tempo da Cavour.

Negli anni successivi, in particolare a partire dal 1863, furono poste in essere una serie di modifiche e di innovazioni tese a perfezionare, oltre al procedimento legislativo, anche la dialettica Parlamento-governo, come nel caso della previsione del sindacato ispettivo, e l'autonomia del potere legislativo rispetto a quello esecutivo, con l'istituzione di una commissione per i bilanci e una per la Biblioteca. Attenzione prioritaria fu posta anche al sistema delle garanzie, in particolare, nel testo coordinato del 24 novembre 1868, con la previsione della disciplina della verifica dei poteri e l'istituzione della Giunta delle elezioni, desunta dall'esperienza britannica (peraltro proprio nello stesso anno in cui in quel Paese la competenza passava dal Parlamento al giudice ordinario). Di grande rilievo anche la costituzione, nel 1886, di una commissione per il regolamento, che segnala l'acquisita consapevolezza del carattere permanente del processo di adeguamento regolamentare.

Tale processo trovò una sua importante sedimentazione nel regolamento del 1° giugno 1888, sensibile ai nuovi assetti politici conseguenti alla caduta della Destra storica (1876) e alla «rivoluzione parlamentare» attuata dal governo Depretis. Tale regolamento, di cui fu relatore e ispiratore Ruggero Bonghi e che costituisce un tentativo efficace di razionalizzazione delle funzioni legislative e politiche della Camera, con particolare attenzione al procedimento legislativo, al sindacato ispettivo e alle prerogative parlamentari, si mantenne fino alla «crisi di fine secolo» del 1898-1900 e al tentativo di svolta autoritaria del governo Di Rudinì il quale, con la sua gestione dell'ordine pubblico, era entrato in aperto contrasto con la maggioranza della Camera, di cui aveva chiesto lo scioglimento.

Da questa contrapposizione non fu esente neanche il successivo presidente del Consiglio, Pelloux, il quale, nonostante un iniziale largo consenso parlamentare, ripercorse le orme del predecessore, in un disegno di ritorno al regime costituzionale puro che trovò il suo mentore in Sidney Sonnino, il cui manifesto programmatico fu l'articolo *Torniamo allo Statuto!*, pubblicato nel 1897. Pelloux presentò infatti il disegno di legge n. 143 del 4 febbraio 1899, che modificava la legge sulla pubblica sicurezza e la stampa, che scatenò un severo ostruzionismo parlamentare.

Proprio la situazione che si venne a determinare risulta illuminante in ordine all'incidenza della procedura sull'andamento delle relazioni parlamentari. Inizialmente la maggioranza cercò di blandire l'opposizione adottando il metodo delle tre letture ma, all'insorgere di un forte ostruzionismo parlamentare da parte delle sinistre, ritornò drasticamente sui suoi passi, non solo adottando un decreto-legge nel quale rifluirono le norme più contestate, ma soprattutto intervenendo sulle regole del gioco, facendo cioè approvare, il 3 aprile 1900, un pacchetto di riforme imperniato sulla fissazione del termine per gli interventi e sul contingentamento della discussione in Aula. Le aspre critiche alla conduzione del presidente della Camera Giuseppe Colombo e le reazioni che ne scaturirono, culminate nell'abbandono dell'Aula da parte delle opposizioni, aprirono la strada allo scioglimento anticipato e, dopo la breve parentesi dal governo Saracco, al governo Zanardelli Giolitti.

La nuova Camera si premurò quindi di varare, il 1° luglio 1900, un nuovo regolamento di ispirazione garantista, che poneva il Presidente

d’assemblea a capo della commissione del regolamento e assicurava la rappresentatività delle minoranze in seno all’Ufficio di presidenza mediante l’introduzione del voto limitato per l’elezione dei suoi componenti. Un orientamento che, per iniziativa di Giorgio Arcoleo, fu fatto proprio anche dal Senato negli anni immediatamente successivi.

Il regolamento del 1900 perdura, con gli adattamenti del 1920 e 1922, fino al 1925. In questi anni si registrano tuttavia alcune fondamentali riforme, tra le quali spiccano la previsione delle Commissioni permanenti e la costituzione dei gruppi parlamentari, frutto del passaggio al sistema elettorale proporzionale. Va altresì rilevato come l’introduzione nel 1912 del suffragio universale maschile, allargando l’accesso alla rappresentanza a nuovi ceti sociali comportò, tra l’altro, l’esigenza di assicurarne l’indipendenza economica, che in precedenza era garantita da una maggiore omogeneità sociale del corpo politico. La soluzione individuata, il rimborso delle spese di corrispondenza, nonostante la sua natura retributiva, non violava apertamente il divieto di corrispondere ai parlamentari retribuzioni o indennità, sancito dall’art. 50 dello Statuto.

Di grande rilievo e prospettiva le modifiche proposte nel 1920 da Giuseppe Emanuele Modigliani in base alle quali, riconoscendo il nuovo ruolo dei partiti di massa nella situazione politica scaturita dalla Grande guerra, si sostituisce il sorteggio dei deputati agli Uffici con l’iscrizione obbligatoria a un Gruppo parlamentare, costituito da almeno 20 deputati, o in subordine al Gruppo misto. Ai gruppi era altresì demandata la designazione dei propri deputati presso le Commissioni permanenti. Nel 1922, su proposta di Enrico De Nicola, il numero delle Commissioni fu portato da nove a dodici e fu sancita l’obbligatorietà dell’assegnazione di ciascun deputato a una Commissione.

Il riconoscimento del ruolo dei partiti in Parlamento fu uno dei primi bersagli, di natura pratica ma anche simbolico-programmatica, della nuova maggioranza parlamentare fascista scaturita dalle elezioni del 1924 (in base alla legge Acerbo) e dalla vittoria del «listone». Le riforme del 1920-1922 furono dunque immediatamente abrogate, per di più, ignorando manifestamente il procedimento di revisione regolamentare, mediante approvazione della mozione Grandi. Poi, l’uno dopo l’altro, furono smantellati gli istituti che la Camera aveva adottato nel tempo per

adeguarsi al mutare delle esigenze della nazione: si reintrodusse il sistema degli Uffici (1924); si subordinò all'assenso del Capo del governo l'inserimento di argomenti nell'ordine del giorno dell'Assemblea (1925); si adottò una nuova legge elettorale in base alla quale si poteva solo esprimere in senso favorevole o contrario rispetto all'unica lista predisposta dal Gran consiglio del fascismo (1928); si sostituì la Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle corporazioni, non più elettiva ma composta su designazione del Capo del governo (1938). La Camera dei fasci e delle corporazioni fu soppressa con regio decreto legge n. 705 del 2 agosto 1943.

Al momento del ripristino delle libertà democratiche, dopo l'esperienza del ventennio e la cesura anche formale della Camera dei fasci e delle corporazioni, ebbe dunque alto valore simbolico il riconoscimento formale, da parte della Consulta nazionale, della validità del regolamento della Camera in vigore anteriormente al 28 ottobre 1922, giorno della Marcia su Roma, fino all'adozione di un proprio regolamento. Analogamente si comportò l'Assemblea costituente, ma con applicazione pressoché integrale di quelle disposizioni regolamentari, tranne inevitabili adattamenti, e in seguito anche, con adozione implicita, la Camera repubblicana scaturita dalle elezioni del 1948. Questo duplice riconoscimento sanciva infatti, a un secolo esatto dalla loro nascita, la continuità delle istituzioni rappresentative.

La prima legislatura repubblicana vide un rilevante processo di riforme: a quel periodo risalgono la sede redigente e la Giunta per le autorizzazioni a procedere, la conferenza dei capigruppo e il procedimento di revisione costituzionale. L'impianto complessivo del regolamento rimase tuttavia invariato, fino al 1971.

Come il regolamento del 1900-1922 aveva accompagnato la dialettica politico-parlamentare del secondo dopoguerra, dai governi di unità nazionale al centrismo al centrosinistra, i nuovi regolamenti parlamentari del 1971 vanno messi in relazione alla mutazione profonda dell'equilibrio politico scaturito dal movimento del 1968 e dalla crescita di peso del Partito comunista. Non potendosi assicurare un'alternanza di governo – a causa della cosiddetta «democrazia bloccata», frutto a sua volta della divisione del mondo in blocchi contrapposti – si registra una mutazione profonda nell'equilibrio

politico.

Si va così delineando, in ossequio alla teoria della «centralità del Parlamento», un nuovo rapporto tra le forze di governo, e in particolare la Democrazia cristiana, e il maggior partito di opposizione, il Partito comunista italiano, che trova espressione, in quell'arco di tempo, sia sul piano territoriale, con l'introduzione delle Regioni, sia su quello parlamentare, con un impianto regolamentare che privilegia l'accordo tra i Gruppi, fino a richiederne l'assenso unanime in sede di programmazione dei lavori parlamentari. Nonostante le numerose critiche mosse al «consociativismo» implicito in quella scelta, in parte fondate, va riconosciuto che la sperimentazione di un rapporto collaborativo tra forze politiche pure ideologicamente distanti costituì un fondamentale banco di prova di quell'unità politica che avrebbe consentito alla democrazia italiana, dopo pochi anni, di fronteggiare efficacemente il terrorismo politico degli «anni di piombo».

Il superamento di quella fase, e delle necessità a essa correlate, mise in luce l'inadeguatezza di alcuni aspetti dei regolamenti del 1971 che furono oggetto di numerose modifiche, nei due decenni successivi.

Le riforme degli anni Ottanta, sotto la presidenza Iotti, e in particolare quelle concernenti la programmazione dei lavori e l'introduzione del voto palese finale sui progetti di legge, allentarono progressivamente i cardini dell'intesa che era maturata tra le forze politiche che avevano approvato i regolamenti del 1971, che proprio sul voto palese si spezzò irrimediabilmente.

Nel 1997, in particolare, l'introduzione del contingentamento dei tempi per assicurare tempi certi alla decisione parlamentare e per contro la previsione di diritti delle opposizioni testimoniano l'aderenza dei regolamenti parlamentari all'evoluzione della forma di governo in senso maggioritario.

Più in generale, il regolamento della Camera, come quello del Senato, con le riforme regolamentari degli anni Ottanta e Novanta ha finito in più di una occasione per svolgere una rilevante funzione di surrogazione di un esitante processo di riforma costituzionale, dando sostegno nel tempo all'esigenza di assicurare una più distinta imputazione di responsabilità tra maggioranza e opposizioni, maggiore trasparenza della decisione

politica, affidabile programmazione dei dibattiti e dei tempi della decisione parlamentare, e sostenibilità finanziaria ai provvedimenti di spesa del governo.

In generale, i regolamenti parlamentari della Camera – come del resto quelli del Senato, pur con dinamiche differenti connesse alle specificità dei due rami, specie quelle relative al carattere elettivo della Camera bassa – hanno scandito puntualmente le fasi storiche dello Stato unitario, riflettendone fedelmente i mutati orientamenti.

Il percorso storico dei regolamenti – che costituiscono, unitamente alle prassi, alle convenzioni e alle consuetudini, l'architrave dell'ordinamento parlamentare – mette in luce almeno due aspetti fondamentali. Da una parte, in quanto espressione del potere di autonormazione conferito alle Camere sin dalle origini – e confermato dall'art. 64 della Costituzione repubblicana, che riconosce espressamente alle Camere una riserva di autonomia normativa e organizzativa, hanno espresso l'esigenza della rappresentanza parlamentare di garantirsi, in ogni tempo e condizione storica, un'effettiva indipendenza rispetto agli altri poteri, e in particolare all'esecutivo. D'altra parte, hanno manifestato una profonda capacità di adattamento dello strumento rispetto al variare delle istanze politiche, al fine di assicurare la necessaria coesione tra governo e maggioranza parlamentare e l'equilibrio complessivo della forma di governo.