



**ORIGINI, NOVELLE E INTERPRETAZIONI  
DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI A QUARANT'ANNI DAL 1971\***

di

**Andrea Manzella**

*(Direttore del Centro di Studi sul Parlamento –  
Cattedra Jean Monnet ad personam, Università LUISS- Roma)*

30 marzo 2011

Si è detto che ogni storia del passato è storia contemporanea. Non solo perché chi la fa è portato a interpretarla alla luce di quello che è successo dopo (e nello spirito del tempo proprio del suo racconto). Ma soprattutto perché solo la prospettiva temporale può rivelare del passato quello che veramente è stato.

La premessa è tanto più necessaria quando si tenta una storia del diritto: e di un diritto speciale come quello parlamentare. In esso giuridicità e politicità si intrecciano in un nesso insolubile che ne guida e ne condiziona la effettività. Ed è questa effettività che ci dice la verità reale di quel diritto e non la sua originaria scrittura.

E tuttavia la lettura e la contro-lettura dei regolamenti parlamentari del 1971, quali oggi si possono fare, sono identiche a quelle che 40 anni fa furono coeve alla loro stessa elaborazione.

Vi fu una lettura diciamo “tecnica” di quei regolamenti. Era quella che vedeva in essi un atto di completamento della Costituzione repubblicana.

---

\* Intervento tenuto al Seminario “Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971” organizzato dal Centro di Studi sul Parlamento - *Master di secondo livello in Parlamento e politiche pubbliche* – Università LUISS di Roma, 28 marzo 2011.

Soprattutto: il consolidamento di istituti e di prassi dei primi 25 anni della Repubblica dei partiti.

Una concezione “organica” del funzionamento del Parlamento, pur nella difesa – un po’ convinta, un po’ rituale – della singolarità costituzionale del mandato parlamentare.

Una declinazione in varie forme delle procedure di informazione e di ispezione delle Camere: di cui veniva sottolineata la “funzione relazionale” rispetto a tutti gli altri istituti di rilievo costituzionale. Da questa capacità nasceva una centralità “necessaria” del Parlamento nell’ordinamento repubblicano.

La svolta era dunque nella occupazione di un luogo geometrico, nella rottura di una sorta di assenteismo istituzionale rispetto a ganci essenziali dell’ordinamento repubblicano: non più consentito dagli ampi svolgimenti della politica interna ed internazionale.

Era questa, per sommi capi, la lettura che davano alla Camera i relatori Rognoni (DC) e Luzzatto (PSIUP) e, soprattutto, Aldo Bozzi, costituzionalista, liberale.

Poi, ci fu una contro-lettura. E’ quella che, alla Camera, vide per la fatale convergenza degli opposti (che tante volte segna la vita politica italiana) il più lucido esercizio negli interventi del giurista Roberto Lucifredi (della destra DC) e soprattutto di Massimo Caprara (che aveva lacerato, a sinistra, con altri quattro deputati, il gruppo del PCI, dando vita alla eresia del *Manifesto*). Fu una contro-lettura “ideologica” e non più tecnica. Lucifredi denunciò lo scivolamento verso un regime assembleare: anzi verso l’”anarchia parlamentare”. Lamentò l’uguale dignità (si direbbe oggi) tra tutti i gruppi parlamentari, con l’affermarsi di una concezione unanimistica senza alcun apprezzamento per la loro consistenza numerica. Denunciò la mancanza di garanzie di statuto del governo in Parlamento.

Caprara vedeva le stesse cose: ma le interpretava diversamente. Il regime assembleare diveniva per lui il regime di una “oligarchia” dei gruppi maggiori, una specie di “corporativismo istituzionale” che sospendeva la “dialettica parlamentare”. In tal modo si creava – secondo l’antico segretario di Palmiro Togliatti, in “gran dispetto” perciò di Nilde Iotti – un *continuum* tra il governo, la maggioranza e quella che lui chiamava l’”opposizione tradizionale” o più sprezzante l’”ex opposizione”. Un “connubio” che avrebbe fatto del Parlamento non lo specchio ma un filtro rispetto allo scontro sociale in atto nel Paese: rendendo così i meccanismi istituzionali flessibili alla ragione politica. Per questo fatto, le garanzie si sarebbero spostate tutte a vantaggio di questo blocco, togliendo alla “nuova opposizione” persino il diritto di protesta.

Come si sa, questa contro-lettura, nei termini identici di allora con la formula “regolamenti consociativi” è divenuta corrente nella esposizione dottrinale e politica. Comune ma con una sua interna contraddizione: consociativismo, visto da destra, come impedimento a governare; consociativismo, visto da sinistra, come rinuncia ad una opposizione veramente “alternativa”. Dopo 40 anni, chi lesse il proprio nome associato negli atti parlamentari al buon esito dell’impresa, si riconosce ancora nella lettura e non nella contro-lettura, così diffusa, così corriva, di quei Regolamenti.

Poco fa si parlava di “lettura tecnica”, ma forse non è esatto: perché è assai difficile, si è detto, distinguere nel diritto parlamentare “giuridicità” e “politicalità”. E allora furono certo, in questo senso, anche regolamenti “politici”, ma non furono regolamenti finalistici, volti ad una predeterminata concezione del funzionamento del Parlamento.

Certo, non furono, non poterono essere regolamenti contra-fattuali e perciò colsero i due grandi fatti che allora percorrevano la vita della comunità nazionale.

In primo luogo, la percezione che il sistema parlamentare, così com’era strutturalmente diviso sul piano della legittimazione politica, non avrebbe retto all’urto della scomposizione sociale (il grande movimento di contestazione che dagli Stati Uniti e dalla Francia si era ormai insediato come in una forma di scuotimento permanente anche in Italia) e ai primi tragici episodi di terrorismo (la strage di Piazza Fontana è del 1970). Da questa percezione, nasceva la coscienza che la *conventio ad excludendum* che poneva fuori comunisti e destre post-fasciste dal governo dovesse mutarsi in una *conventio ad includendum* in Parlamento. Si spiega così che per questi Regolamenti parlamentari vi fu il voto favorevole del gruppo PCI: ma anche del gruppo del MSI di Giorgio Almirante e dei monarchici di Alfredo Covelli (che vi riconobbe conservata “la funzione primaria di tutelare le minoranze del vecchio prezioso Regolamento).

Vi fu poi la convinzione che il Parlamento dovesse mobilitare tutte le sue risorse istituzionali, ricorrendo anche a strumenti relazionali innovativi, per colmare il vuoto che si era fatto intorno ad esso, chiuso nel rapporto bilaterale con il governo. I fatti di politica economica, che passavano per l’egemonia sindacale, da un lato, e degli istituti pubblici dell’economia (con il mondo delle partecipazioni statali) dall’altro, dovevano essere recuperati in qualche modo ad un Parlamento che fronteggiasse così anche l’esproprio da parte degli “esperti di partiti”.

Ci fu uno studioso brillante e antesignano di diritto parlamentare che, a distanza di qualche anno, doveva dare la definizione teoricamente più esatta di quell’impianto. Era Silvano Tosi e sono le sue parole: “*la riforma del 1971 predispone una struttura certo perfettibile, atta a*

*stimolare lo sviluppo della massima “parlamentarizzazione” possibile di tutti i soggetti politici, favorendo con le sue procedure di mediazione la concertazione democratica, cioè “aperta” al maggior consenso”.*

Ecco la parola-chiave: “parlamentarizzazione”. Così ricorrente nella storia italiana, percorsa da tendenze disgregatrici e da movimenti antagonisti, che solo nel Parlamento trovano, di volta in volta, la loro cittadinanza innervando di nuove energie il dialogo e la stessa struttura costituzionale.

Certo, era quella una stagione feconda, di “disgelo istituzionale”, come si disse: di una “centralità obbligata, non ideologica” (Rodotà) del Parlamento, posto alla prova di una reale capacità di innovazione legislativa. Lo “statuto dei lavoratori”, il divorzio, la messa in opera delle regioni sono tutte leggi datate 1970 (e – per assonanza di clima – a quell’anno risale anche la rottura del monopolio statale televisivo).

Tuttavia, quello che si esprimeva con i regolamenti del 1971 non era un bisogno di efficienza produttiva, ma una necessità unitaria. Di nuova “sintesi” rispetto a quei “centri di energia” che erano (o apparivano in prospettiva) sindacati e regioni, parlava Aldo Bozzi, a nome del piccolo gruppo liberale, che riconduceva puntigliosamente all’art. 3 della Costituzione anche le moderne richieste di “partecipazione”. E nell’intervento della futura Presidente della Camera, Nilde Iotti, si sentiva, nella richiesta di un governo “più difficile” davanti ad un Parlamento più esigente, il controcanto della fermissima posizione “parlamentare” di Enrico Berlinguer. Era il rifiuto di fare del PCI il partito-guida del movimento studentesco e della contestazione: e la scelta di farne, invece, il partito-mediatore tra movimenti sociali e Stato (febbraio 1969).

In questo dialogo straordinariamente convergente tra la destra (di allora) e la sinistra (di allora) – che si intrecciò intorno a quella che poteva apparire una questione di pura tecnica procedurale, di *interna corporis* – fu ancora Aldo Bozzi a parlare di regolamenti parlamentari, in quella nuova stesura generale, come della riaffermazione della “forma della democrazia” contro le “avventure eversive”. E ad avvertire che nessun regolamento poteva essere efficace senza il presupposto di una “coscienza più che etica, religiosa dei valori della democrazia”.

Era questo, quotato come si vede, su un parametro assai alto, l’*humus* politico di quella riforma. Che fu perciò, prima ancora che una svolta tecnico-giuridica, una vera e propria operazione culturale. Lo sconvolgimento della società italiana degli anni 1968-1969 provoca un momento di riflessione delle forze politiche: riflessione sui loro insediamenti sociali, sul loro stesso destino, sulle correnti di cambiamento che si sono messe in moto al di fuori dei canali tradizionali della politica. Sia la maggioranza sia le opposizioni tradizionali (in esse

compreso quel MSI pur formalmente escluso dall'”arco costituzionale”, secondo la formula fortunata di Ugo La Malfa) capiscono che si deve creare in Parlamento un terreno consortile e decidere anche una “tregua” (la parola che sarà usata da Aldo Moro in una delle sue tragiche lettere: non molti anni dopo).

Si scrive così un “regolamento di tendenza”, secondo la definizione brillante che conì nel suo intervento un deputato socialista, Renato Ballardini.

Un regolamento cioè che, nei suoi punti essenziali, guardava al futuro e seguiva una via principale di progresso istituzionale. Ma non rinunciava, quasi come per una “dannata” ipotesi subordinata, alle garanzie del passato. Ancora Nilde Iotti sintetizzerà questa situazione quando propose, in Giunta per il Regolamento, che tutta la serie di nuovi vincoli temporali per gli interventi e quindi programmazione e calendario dei lavori, fossero per così dire “sospesi”: quando, in circostanze eccezionali, vi fosse stata una preventiva formale dichiarazione politica di ostruzionismo da parte di un gruppo parlamentare. Sarebbe stata, diceva, una situazione simmetrica e opposta a quella della posizione di fiducia da parte del governo. Qui, un effetto restrittivo della ordinaria discussione degli articoli e soprattutto degli emendamenti. Lì, effetti dilatatori della discussione. Nell'un caso e nell'altro, perciò, una rottura della normalità regolamentare che era quella razionalizzata nei nuovi regolamenti. Rottura effettuata però con una pubblica assunzione della responsabilità politica e istituzionale dell'anormalità.

Non andrà così. Si preferì seguire la via di clausole derogatorie diffuse, azionabili dai gruppi senza questa preventiva “dichiarazione di guerra”. Si sovrapposero così, in un certo senso, due regolamenti: quello nuovo, “di tendenza”, come si disse fatto “dai gruppi per i gruppi”, e quello “vecchio residuale” che poneva al centro il singolo parlamentare in libera “anarchia”.

Ne vennero fuori due valutazioni che ancora sono in campo. Chi guardava al *trend* dei Regolamenti del 1971, alla loro “tendenza” appunto, ne vedeva tutta la carica innovativa, la loro capacità di proiezione parlamentare della vita della comunità politica (e non solo della sua pur prevalente composizione partitica). Chi, invece, guardava alle clausole di biodegradabilità del normale dibattito parlamentare, vedeva soprattutto il facilismo derogatorio delle nuove regole.

Avevano ragione gli uni e gli altri. Chi guardava alle “tendenze”, alla natura “sperimentale” (come molti pur dissero) del nuovo Regolamento, indovinava che in un non lungo periodo le clausole derogatorie sarebbero cadute, e le Camere sarebbero state rette da una disciplina più rigorosa imperniata sul Presidente e sulla Conferenza dei Capigruppo. Fu la stretta che effettivamente si ebbe nei due decenni successivi. Chi vedeva i pericoli delle eccezioni alla

regola, indovinava che piccoli gruppi parlamentari avrebbero facilmente rotto le regole di *fair play* su cui si era concluso il patto istituzionale del 1971 tra i grandi gruppi: dalla destra alla sinistra. Già 5 anni dopo, con l'ingresso del combattivo gruppo radicale alla Camera, quel rischio sarebbe divenuto realtà.

I nuovi ostruzionismi, innestati su una problematica contrapposizione: democrazia parlamentare - democrazia diretta, chiamarono persino in causa i funzionari parlamentari, definiti, suggestivamente, come "chierici di una scienza che ha sempre per oggetto il rituale della violazione più che quello dell'osservanza e dell'applicazione: e che per questo è sempre meno laica e intellegibile".

Era la prefigurazione della ricerca del "peggior" precedente di cui ci parleranno, in anni a noi vicini, giovani costituzionalisti.

Ma questa è un'altra storia...

Due visioni, allora, dunque, si incrociarono. Con gli occhi del passato, si vedeva come il vecchio dogma, da verificare giorno per giorno, alla fine di ogni seduta, talora con le maggioranze occasionali dei pochi "tiratardi" parlamentari, il dogma dell'"Assemblea sovrana del proprio ordine del giorno" cedeva il passo alla sovranità del Presidente e dei Capigruppo. In anni in cui era vivacissimo il dibattito sui modi e la natura della programmazione nazionale, ancora Massimo Caprara doveva polemizzare: volete fare in Parlamento l'unico esempio di "programmazione coercitiva"...

Con gli occhi del futuro, si vedevano i limiti di quella programmazione dei lavori parlamentari, anche per la debolezza del quadro politico-istituzionale esterno. Si capiva che il massimo ottenibile sarebbe stata una limitata calendarizzazione, come di fatto avvenne. E certo nessuno né da una parte né dall'altra, immaginava come sulla stessa impostazione dei lavori delle Camere avrebbero ben più pesantemente inciso, 40 anni dopo, i vincoli costituzionali decisi in sede sovranazionale, che oggi dobbiamo solo "registrare".

Ancora: con gli occhi del passato, si vedeva una specie di tariffario temporale degli interventi: sembrava negare la possibilità di parlare a volontà su tutto.

Con gli occhi del futuro, si scorgevano i limiti dello *status* dell'azione governativa "in" Parlamento. E già si cercava di farne emergere un profilo "protetto", legittimato dalla maggioranza elettorale, contro gli impedimenti defatiganti all'attuazione del programma. Sappiamo che poi la pratica del "contingentamento dei tempi" – l'espressione gergale mai entrata però nei testi regolamentari – chiuderà in un certo senso la questione.

Con gli occhi del passato, infine, si guardava alla regolazione della questione di fiducia alla Camera come di uno strappo alla Costituzione formale – che non la prevedeva affatto. Fu memorabile la frase con cui il deputato Natoli del *Manifesto*, evocò, in polemica con il gruppo comunista, “la grande ombra crucciata dell’onorevole Togliatti” a causa della ricezione degli effetti di quella consuetudine che da sempre erano stati combattuti dai parlamentari comunisti. Con gli occhi del futuro, ci si lamentava invece (lo farà l’on. Ballardini) che fosse all’ultimo momento caduta, per rispetto al Senato – si disse – ma anche per l’opposizione, sembra, del Quirinale (presidente Saragat), una norma del progetto varato dalla Giunta che imponeva la parlamentarizzazione di tutte le crisi di governo, anche quelle scoppiate per motivi extraparlamentari.

Ecco: da queste visioni incrociate sul rendimento effettivo di quei regolamenti – da tutti definiti sperimentali e in un certo senso provvisori davanti ai tempi nuovi – emergono due o tre cose che val forse la pena ricordare a conclusione.

Vi fu una sostanziale concordanza da destra a sinistra sul ruolo centrale del Parlamento nel sistema. In esso si vedeva la istituzione unificante del pluralismo istituzionale e sociale italiano, marcato allora da una straordinaria e irrequieta crescita di nuovi soggetti.

Qualcuno andò oltre – e fu il sempre lucido Caprara. Che vide nello scontro sociale in atto, la spinta alla ricerca di “istituzioni radicalmente nuove e originali che limitino o capovolgano il potere dei meccanismi del potere”. E’ una ricerca che ancora impegna il costituzionalismo dei nostri giorni: che vede però nella “contro-democrazia” delle istituzioni di garanzia, la costellazione che limita ma anche riscatta il Parlamento dalle “tirannie della maggioranza”.

Vi fu, poi, certo coerente adeguamento alla “Repubblica dei partiti” (“nei partiti è veramente la ragione delle libertà”, dirà Aldo Bozzi). Ma alle Camere si riconobbe appunto un *surplus* di capacità istituzionale, volta al controllo e all’indirizzo. Nell’intervento di Renato Ballardini c’era già stato il preannuncio di quelle numerose commissioni bicamerali che dovevano “completare (come lui disse) il Regolamento”: con *droit de regard* su delicati snodi del diritto pubblico dell’economia.

Questo riconoscimento di diversità istituzionale contro la teoria e la pratica dell’“occupazione” partitica si rifletteva anche nel nuovo tipo di rispetto per le opposizioni.

L’unanimità che scandalizzava – allora e, scandalizzerà poi – trovò difese molte acute. Si disse che solo una programmazione coinvolgente tutti i gruppi poteva evitare il fenomeno dell’“ostruzionismo di maggioranza”, ancora ben presente nei suoi ritardi di attuazione costituzionale (Bozzi). Si disse che le condizioni di equilibrio procedurale erano un presidio

soprattutto per le minoranze dato che le maggioranze – “quando esistono”, ironizzava Bozzi – si difendono con la forza del numero.

Questo un qualche ricordo del clima e degli animi e delle parole di 40 anni fa.

Quei Regolamenti del 1971 non evitarono il peggio politico che regolarmente arrivò con le sue tragedie.

Ma la “parlamentarizzazione” di allora aiutò forse un po’ a resistere quando fu alta l’ondata di piena dell’eversione.