

13 febbraio 2009

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

di Guido Rivosecchi

Sommario: 1. Premessa su una tesi fuorviante: i regolamenti parlamentari del 1971 come anticipazione della “stagione consociativa”. 2. Il difficile equilibrio tra rappresentanza e decisione. 3. La disciplina della questione di fiducia. 4. Considerazioni conclusive.

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^[1], 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^[2]. Di qui, ancor oggi, le note polemiche sulla vocazione assembleare dell'impianto dei regolamenti parlamentari, fatto risalire a quella stagione politica e a quella svolta riformatrice^[3].

E' una lettura che accomuna gran parte della dottrina, anche da posizioni, per altri versi, diametralmente opposte^[4], 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 temperata con la costruzione di processi di rappresentanza maggiormente aderente 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[5], viene in sostanza a poggiare il disegno riformatore del 1971[6]. 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[7].

Quindi, ancora prima di rispondere alle specifiche esigenze di democratizzazione del contesto storico, frutto dei movimenti sociali della fine degli anni Sessanta[8], la riforma del 1971 – nell'ottica dell'attuazione costituzionale – da un lato segna l'apertura del Parlamento alle variegate istanze sociali del Paese e la conseguente valorizzazione degli strumenti conoscitivi e di partecipazione democratica[9]; dall'altro, per la prima volta, persegue una razionalizzazione dei procedimenti decisionali maggiormente aderente alla configurazione del rapporto tra Governo e Parlamento delineato dalla Carta repubblicana.

In questa prospettiva, è in quella grande riforma che il regolamento parlamentare assurge pienamente al rango di «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico»[10], non soltanto come strumento attraverso cui si delineano i presupposti 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[11]. E', 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[12], ma anche in riferimento 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[13]. Considerando, poi, il *quorum* qualificato richiesto dalla norma costituzionale per l'approvazione del regolamento parlamentare, tale contributo sembra andare oltre l'indirizzo politico di maggioranza e postulare – specie nel "regime"[14] proporzionale in cui ragionava il Costituente e alla luce del significato pluralistico e partecipativo da attribuire all'art. 49 Cost. – una convergenza tra maggioranza e opposizione nelle scelte attinenti agli aspetti procedurali attraverso cui si forma l'indirizzo stesso.

Muovendo da 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 avrebbe infatti creato i presupposti per l'assorbimento nei processi di rappresentanza parlamentare delle più radicali e variegate istanze degli anni Settanta – nel periodo, tra l'altro, più buio del terrorismo –, fornendo, oltre tutto, la base regolamentare per la legittimazione della forma più estrema di partecipazione al processo decisionale parlamentare, ovvero l'ostruzionismo radicale della seconda metà degli anni Settanta[15].

In altre parole, se il momento della decisione passò in secondo piano, non sembrerebbe 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 si 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 del 1971, laddove si desume chiaramente il contributo fornito dal principale partito di opposizione al disegno riformatore. Il PCI, in una prima fase, assume una linea di opposizione strutturale al formale riconoscimento istituti volti a valorizzare il momento della “decisione”, spiegabile alla luce della *conventio ad excludendum*[\[16\]](#). Ben presto, però, appare 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 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[\[17\]](#); dall'istituzionalizzazione di una vasta gamma di procedure conoscitive e di indirizzo (non solo in Assemblea, ma anche in commissione); 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[\[18\]](#).

La riforma, peraltro, affondava le sue radici in un intenso dibattito scientifico, politico ed istituzionale, promosso sia dalla dottrina costituzionalistica[\[19\]](#), sia dagli stessi partiti politici particolarmente sensibili alle tematiche sulla partecipazione democratica e l'attuazione costituzionale [\[20\]](#).

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[\[21\]](#).

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[\[22\]](#), che non impedì, tuttavia, di assorbire le differenti matrici genetiche di taluni istituti, le quali richiesero successivamente, e per certi versi postulerebbero tuttora – a partire proprio dalla disciplina della questione di fiducia – una più organica armonizzazione delle regole di Camera e Senato[\[23\]](#).

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 rafforzamento dei profili “maggioritari” dei processi decisionali[\[24\]](#). Nella fase di elaborazione del progetto, quindi, sono 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.

In questa chiave di lettura, sembrano quindi scontrarsi due visioni distinte del Parlamento. Solo apparentemente, però, si tratta 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 sottende piuttosto il confronto tra una visione ancora legata alle Camere statutarie, riflesso del libero dispiegarsi di una concezione individualistica e atomizzata del parlamentare-notabile 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 la riforma 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 coinvolgimento formale 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 costituisce, per la prima volta, espressione compiuta della valorizzazione dell’istituzione parlamentare, ben al di là del ruolo sempre più preponderante dei partiti politici (e, di riflesso, dei gruppi parlamentari). Essa viene 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[25]. Da questo punto di vista, i regolamenti del 1971 colgono finalmente la necessità di superare la configurazione atomistica del Parlamento statuario 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[26], 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.

Sotto questo profilo, il regolamento del 1971 segna l’avvio della stagione di “apertura” del Parlamento dapprima agli organi ausiliari (Corte dei conti, CNEL) e, successivamente, degli 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[27]. Tale approccio sarà poi rafforzato dalla più generale estensione del «contraddittorio con gli interessi» nei procedimenti conoscitivi, istruttori e di informazione[28], e costituirà una matrice comunque rilevante nelle riforme regolamentari successive.

In questa prospettiva, non sembra condivisibile la tesi maggioritaria, anche di recente autorevolmente sostenuta in dottrina in riferimento ai regolamenti parlamentari del 1971[29], 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[30].

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[31]. 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 riferimento all'auspicata riforma del voto segreto[32], quanto piuttosto contemperare i due profili 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 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 che ha profondamente segnato la crisi del Parlamento degli anni Novanta[33].

3. La disciplina della questione di fiducia

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, Francesco Cosentino[34], 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[35].

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 maxi-emendamenti di origine governativa[36], che avrebbero poi caratterizzato costantemente l’istituto, specie nella decisione di bilancio[37].

E’ 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[38].

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[39], 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[40].

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[41]. Ne consegue un potenziale utilizzo dell’istituto sia a fini di garanzia della disciplina di maggioranza, sia a fini antiostuzionistici: si tratta della c.d. fiducia tecnica[42].

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, vengono superate le tradizionali avversioni del PCI nei confronti dell'istituto[43], ma la formale introduzione della questione di fiducia viene 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»; nomine 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 idoneo 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[44]. Non è soltanto finalizzato a garantire una disciplina restrittiva dell'oggetto della questione di fiducia come “contropartita” dell'ingresso del PCI nella “maggioranza regolamentare”[45], 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[46], 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 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 andrebbero ricercate 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 dei 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 prescrive 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 votazione 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^[47]. 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^[48].

Anche sotto questo profilo, tuttavia, vi è una spiegazione “nobile” della scelta del riformatore del 1971, non necessariamente collegata soltanto alle ragioni tattiche di un allargamento del consenso al principale partito di opposizione. La previsione della doppia votazione prevista per il caso della 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 alcuna ragione giustificativa[49], 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 ed articolata di precetti normativi.

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 conseguì una rilevante codificazione regolamentare dell'istituto prima lasciato soltanto alle convenzioni, anche nel tentativo di arginare alcune storture delle prassi previgenti[50]. 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, e che sembrerebbe, pertanto, comunque giustificare l'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 prosecuzione e attuazione del dialogo Costituente[51], 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 contemperare 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 quella dimensione “inclusiva” del Parlamento, che consentì all'istituzione di assicurare quella funzione legittimante e quelle prestazioni di unità di cui le democrazie pluralistiche rappresentative hanno estremo e continuo bisogno per contenere le tendenze disgregatrici[52].

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 consolidare le condizioni preliminari per il conseguimento – nel contesto italiano – delle forme più alte del compromesso parlamentare[53].

E', infatti, anche attraverso i regolamenti del 1971 che viene perseguita quella delicata funzione di sintesi pluralistica delle articolate istanze politiche, economiche e sociali del Paese, nel faticoso processo di formulazione di una democrazia «strutturata», proprio perché aperta ad un contributo quanto più plurale, che trova il suo canale di espressione principale, ancorché non elusivo, nel Parlamento[54].

Anche di qui, la naturale impronta – come oggi si è soliti dire in maniera sbrigativa – *bipartisan* del regolamento, ovvero – per meglio dire – la sua attitudine a porsi come veicolo di omogeneità costituzionale[55], in quanto fattore di riconoscimento reciproco delle forze politiche rispetto alla garanzia democratica di prestazioni unificanti del Parlamento. E ciò pare tanto più rilevante nella fase storica odierna 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 costituito dalla pronuncia referendaria del 25-26 giugno del 2006[56].

[1] Sia pure con differenti sfumature, accedono ad esempio a questa tesi G. Cuomo, *Decisionismo politico e regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, I, Milano, Giuffrè, 1987, 268, secondo il quale il fulcro della riforma del 1971, individuabile nel principio unanimistico quale criterio di organizzazione dei lavori parlamentari, riflette la concezione della democrazia consociativa; M.L. Mazzoni Honorati, *Il procedimento legislativo*, in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffrè, 1999, 255 ss.; S. Curreri, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, 269, il quale riconosce che «con i regolamenti parlamentari del 1971 le opposizioni acquistarono un ruolo costituzionale e poteri procedurali ben definiti che vennero però utilizzati soprattutto in chiave consociativa e contrattualistica, e non alternativa rispetto alla maggioranza»; Id., *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, 529 s.; A. Baldassarre, *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, 99 ss.; S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 399 ss., secondo il quale i regolamenti del 1971 pongono alla base dei processi deliberativi lo strumento dell'«intesa» tra maggioranza e opposizione, che diventa l'elemento caratterizzante della formula consociativa; G. Rebuffa, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 510 s., che parla, in riferimento ai regolamenti del 1971, di «accantonamento del principio maggioritario» e dell'«affermazione del principio dell'opposizione partecipante»; P. Caretti, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 589 ss.; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 623 ss. Anche S. D'Albergo, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, 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, 367 ss., spec. 368 s., viene sostanzialmente ad avvalorare la tesi, pur riconoscendo, nelle riforme del 1971, un più ampio uso del regolamento ai fini del «coinvolgimento globale e aperto delle forze politiche nello scontro sociale, nella manovra dei meccanismi istituzionali utili per elaborare strategie e politiche tali da far avanzare la democrazia»; Su posizioni non dissimili, T. Martines, *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in Aa.Vv.,

Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà, cit., 536 ss., che vede nei regolamenti del 1971 «l'espedito posto in essere dai partiti in Parlamento per tentare di risolvere la loro crisi nel paese», indirizzando la domanda di partecipazione sociale verso le istituzioni (ivi, 538) e tentando così di farne lo strumento di potenziale attuazione del ruolo del "Parlamento-mediatore" come «momento di sintesi, di coordinamento e di unificazione» dell'intera comunità statale (ivi, 534).

[2] Cfr. S. Traversa, *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, 1991, 154; V. Lippolis, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, 120.

[3] L'errata equazione "regolamenti parlamentari del 1971 – consociazione", tanto diffusa in dottrina, è, oggi ancor di più, il presupposto di qualsiasi ragionamento della classe politica sulla riforma dei regolamenti parlamentari: cfr., in maniera esemplificativa, nel dibattito sulla riforma del regolamento della Camera del 1997, l'intervento di Calderisi (Forza Italia) in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, XIII legislatura, Roma, Segreteria generale della Camera dei deputati, 1998, 433 s., o, da ultimo, le impressionanti relazioni di accompagnamento alle proposte di modificazione dei regolamenti presentate dal Partito della libertà in questa legislatura (A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3, 2; A.S., XVI legislatura, Doc. II, n. 6, 3), rispettivamente a firma di Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone, Gava, per la Camera, e Gasparri e Quagliariello, per il Senato, che assumono il modello consociativo come formula dominante in tutti gli istituti del diritto parlamentare vigente, confermando, da un lato, l'errata interpretazione della riforma regolamentare del 1971, e, dall'altro, liquidando un percorso ultratrentennale di razionalizzazione dei regolamenti parlamentari, peraltro segnato – dagli anni Ottanta in poi – dal consolidamento dello statuto del Governo in Parlamento, soprattutto attraverso il rafforzamento dei poteri del Presidente di Assemblea (sul punto, si vedano le osservazioni critiche di F. Bilancia, *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2005, 332 ss.).

[4] Si pensi, ad esempio, alla lettura di S. D'Albergo, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, cit., 367 ss., da un lato, e a quella di A. Baldassarre, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decidente*, cit., 99 ss., dall'altro.

[5] La tesi dei regolamenti parlamentari come norme di esecuzione del disposto costituzionale è stata infatti sostenuta dalla dottrina maggioritaria, specie nel momento in cui è stata affrontata la questione dell'idoneità dei regolamenti parlamentari ad integrare il parametro di costituzionalità del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: si vedano, tra i tanti, sia pure con differenti sfumature, in senso favorevole, F. Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, Giuffrè, 1970, 1381 s.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, *Disposizioni sulla legge in generale (Art. 1-9)*, Bologna – Roma, 1977, 405; M. Raveraira, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1984, 1860 ss.; G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 289 ss., e, sia pure limitatamente alle norme regolamentari definite "integrative", in quanto richiamate dalla Costituzione ed operanti come fonti interposte, A. Manzella, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Camere (Art. 64-69)*, tomo II, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1986, 34 ss.; mentre, in senso sfavorevole, C. Mortati, *Efficacia delle norme dei regolamenti parlamentari sulla validità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1958, 355 ss.; A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. It.*, 1977, 1831 ss.; S.M. Cicconetti, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, 166 ss.; A.A. Cervati, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del*

procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, in *Giur. cost.*, 1985, 1445 ss.; M. Manetti, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 656 ss.

[6] Si vedano le relazioni delle Giunte per il regolamento dei due rami del Parlamento sui progetti di riforma regolamentare del 1971, laddove si sottolinea, a più riprese, la necessità di procedere non già con tecnica novellistica, ma con un disegno riformatore radicale di ampio respiro al fine di adeguare i regolamenti parlamentari alla Costituzione repubblicana (cfr. *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).

[7] Che poi il bicameralismo perfetto italiano abbia tradito queste aspettative è altra questione che nulla toglie, dal punto di vista della presente analisi, al rapporto intercorrente tra Costituzione repubblicana e riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Art. 55*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1115 ss.

[8] Per questa chiave di lettura, si veda S. D'Albergo, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, cit., 367 ss.

[9] In questa prospettiva, tra i tanti, G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1980, 253.

[10] Secondo la definizione di G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauero nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 e 348.

[11] In questo senso, mi sembrano trasponibili, sia pure in una chiave di lettura più ampia, concernente i regolamenti parlamentari nel loro complesso, le considerazioni espresse da Cesare Pinelli in riferimento al saggio di Gianni Ferrara sulla Presidenza di Assemblea (G. Ferrara, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, *passim*, spec. 56 ss.), spesso evocato – talvolta in maniera semplicistica – a sostegno della tesi della Presidenza “di maggioranza”, ma che esprimeva, in realtà, esigenze profonde di imparzialità nell'applicazione dei regolamenti da parte di un organo politicamente attivo nella dialettica parlamentare, e per questo politicamente responsabile davanti all'Assemblea (F. Bilancia, *L'imparzialità perduta*, cit., 327 s.) e avvertiva la preoccupazione di reinserire la Presidenza di Assemblea in maniera proficua nel circuito di attuazione dell'indirizzo politico che in quel periodo coincideva soprattutto con l'attuazione della Costituzione (C. Pinelli, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 9, Seminario 1998*, Torino, Giappichelli, 1999, 70). Analoghe considerazioni potrebbero a mio avviso esprimersi in riferimento ai regolamenti parlamentari come fonte del diritto, e, in particolare, alla grande riforma del 1971, laddove, dalla riflessione scientifica immediatamente precedente alla riforma e dai lavori preparatori, si avverte la preponderante esigenza di assicurare strumenti procedurali e sostanziali di attuazione costituzionale.

[12] In questa prospettiva, A. Manzella, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il Mulino, 2003, 66 ss., il quale critica aspramente la scelta di riadottare, nel 1949, i vecchi regolamenti parlamentari del 1922, in quanto questi ultimi paiono assolutamente inadatti a cogliere la rilevanza dei gruppi parlamentari e della nuova configurazione del rapporto tra Governo, maggioranza e opposizione sotteso alla Carta costituzionale, riscontrando, tra l'altro, in tale opzione, uno dei fattori di debolezza dell'istituzione governativa che avrebbe caratterizzato la storia repubblicana.

[13] In questo senso, G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, cit., 345 ss.

[14] Si utilizza il termine «regime» facendo riferimento a quella «polivocità» messa in luce da F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 804, che vi intende «le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture d'autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei concreti ordinamenti», rispetto alla quale il sistema elettorale pare quindi parte integrante. Nello stesso senso, più espressamente, lo stesso F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari, *Quaderno n. 4, Seminario 1993*, Milano, Giuffrè, 1994, 32 s.

[15] Si vedano le pregnanti considerazioni di G. Zagrebelsky, *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., 391 ss., con particolare riferimento ai profili garantistici dell'ostruzionismo che si sviluppò su quattro disegni di legge, sotto taluni profili, di discutibile legittimità costituzionale: quello sull'interruzione volontaria della gravidanza, quello relativo alla legge Reale-bis, quello relativo alla conversione in legge del decreto antiterrorismo e quello sulla riforma della Commissione inquirente. Sul punto, v. anche A.P. Tanda, *Lineamenti di storia dell'ostruzionismo italiano*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 697-726.

[16] Cfr. F. Colonna, *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, 201 ss.

[17] Cfr. A. Manzella, *I regolamenti parlamentari del 1971: quale riforma?*, in *Città e Regione*, n. 4, 1980, 36 s.

[18] Sul punto, cfr., ad esempio, G. Boccaccini, *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, cit., 309.

[19] Si veda, almeno, Isle, *Indagine sulla funzionalità del Parlamento. Note e opinioni*, I e II, Milano, Giuffrè, 1968.

[20] Si pensi al Convegno del “Movimento Salvemini”, svoltosi nei giorni 14 e 15 maggio del 1966, i cui atti sono pubblicati in L. Piccardi, N. Bobbio, F. Parri, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1967.

[21] Sul punto, cfr. A. Maccanico, *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le camere. Istituti e procedure*, vol. V, Firenze, Vallecchi, 1969, 455.

[22] Sul punto, cfr. L. Gianniti – N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 21.

[23] Sul punto, cfr. N. Lupo, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in Astrid, *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Bologna, 2007, 53 ss.

[24] Cfr. A. Manzella, *I regolamenti parlamentari del 1971*, cit., 36.

[25] Cfr. A. Manzella, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1977, 288 ss.

[26] Su cui, criticamente, R. Bin, *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.

[27] Cfr. C. Di Roberto, *La «specializzazione» delle Camere*, in *Foro amm.*, 1967, Parte III, 249 ss.; F. Pergolesi, *I nuovi regolamenti parlamentari*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, 1611 s.

[28] Cfr. A. Predieri, *Parlamento 75*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. Predieri, Milano, Ed. Comunità, 1975, 54 ss.

[29] Il riferimento è a C. Mezzanotte, *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, 291 s.

[30] In questa prospettiva, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III Aggiornamento, I tomo, Torino, Utet, 2008, 385 ss.

[31] Cfr. D. Nocilla, *Il libero mandato parlamentare*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., 71 s. Sul punto, v. ora G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, Relazione al Convegno AIC di Alessandria, 17 e 18 ottobre 2008, testo provvisorio reperibile al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 (del dattiloscritto).

[32] Sul punto, cfr. S. Curreri, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, cit., 532.

[33] Cfr. M. Luciani, *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, 114 ss.

[34] F. Cosentino, *Regolamento della Camera e prassi parlamentare*, in Aa.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati, Seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1991*, Milano, Giuffrè, 1973, 58 ss.

[35] In questo senso si pronunciò G. Amato, *Intervento*, in Aa.Vv., *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei Deputati*, cit., 85.

[36] Cfr. N. Lupo, *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, 87 ss.

[37] Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 289 s. e 322.

[38] Per un'approfondita analisi, cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 169 ss.

[39] Cfr. R. Astraldi, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, 1953, 71 s.; A. De Valles, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1954, 615.

[40] Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, voce *Fiducia parlamentare*, cit., 396 ss.

[41] Secondo la ricostruzione, poi più volte ripresa in dottrina, di A. Manzella, *Note sulla questione di*

fiducia, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova*, anno IX, Milano, Giuffrè, 1970, 297 ss.

[42] Cfr. S. Sicardi, voce *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989, 118.

[43] In questa prospettiva, in maniera esemplificativa, cfr. F. Colonna, *Il rapporto fiduciario parlamentare nel sistema costituzionale e nella prassi*, cit., 206.

[44] Cfr., ad esempio, G. Boccaccini, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, 71 ss.

[45] Un'eloquente testimonianza è in M. Caprara, *Realtà e prospettive del Parlamento reale*, in Aa.Vv., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., 351 ss.

[46] In questo senso, ad esempio, A. D'Andrea, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1991, 220 s.

[47] Cfr. S. Traversa, *Le modificazioni al regolamento della Camera*, cit., 165 ss.

[48] Indicazioni, tra l'altro, in S. Traversa, *Le modificazioni al regolamento della Camera*, cit., 166; M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., 257; S. Curreri, *Il voto segreto*, cit., 530.

[49] In questo senso, per tutti, M. Olivetti, *La questione di fiducia*, cit., 258.

[50] Spunti in G. Boccaccini, *La questione di fiducia*, cit., 287.

[51] Nella prospettiva indicata da M. Dogliani, *La determinazione della politica nazionale (22/11/2008)*, in www.costituzionalismo.it.

[52] Sul punto, in maniera esemplificativa, cfr. E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 256 ss.; Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi, Roma-Bari, Laterza, 2007, 211 ss. e 220 s.; nonché, anche per un percorso storico-evolutivo della funzione unificante della Costituzione dietro le dinamiche dei processi di rappresentanza, N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in L. Balbo – N. Bobbio – P. Ingrao – G. Pasquino – P. Ridola, *Democrazia e rappresentanza*, a cura di G. Pasquino, Roma-Bari, Laterza, 1988, 7 ss.; P. Ridola, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, 443 ss. e 462 s.

[53] Nel senso indicato nei due celebri saggi di H. Kelsen, *La democrazia* (1927) e *Il problema del parlamentarismo* (1925), ora in Id., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, rispettivamente 30 s. e, soprattutto, 193 ss., poi ulteriormente sviluppato in Id., *Essenza e valore della democrazia* (1929), ora in Id., *La democrazia*, IV Ed., Bologna, Il Mulino, 1981, 66 ss.

[54] Nel senso indicato da G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 99 ss.

[55] Cfr. S. D'Albergo, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, 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, 368 ss.

[56] Sul punto, cfr. C. Pinelli, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, 2006, 611 s.; G.U. Rescigno, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, *ivi*, 616 ss.

