

Nicola Lupo

(professore straordinario di Diritto nelle assemblee elettive nella Facoltà di Scienze politiche della Luiss Guido Carli di Roma)

I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*

SOMMARIO:

1. Sull'interpretazione della I legislatura repubblicana: non esattamente una forma di governo all'inglese.
2. Il fascino della continuità regolamentare, in particolare alla Camera.
3. La limitata discontinuità nel nuovo regolamento del Senato.
4. I successivi tentativi di modifica regolamentare e i loro diversi esiti, determinati dall'opposta interpretazione, tra Camera e Senato, dell'art. 64 Cost.
5. Il contrasto interpretativo tra Ungari e Manzella: la continuità regolamentare come ragione di forza del parlamento repubblicano o come "scelta catastrofica"?

1. Sull'interpretazione della I legislatura repubblicana: non esattamente una forma di governo all'inglese

La I legislatura repubblicana è stata spesso interpretata come un periodo di "parlamentarismo all'inglese": nell'arco temporale che va tra il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 "il sistema costituzionale di fatto in Italia si sarebbe singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea evoluzione di cose) al sistema di gabinetto inglese. Il governo dipendeva, sì, dalla fiducia del parlamento; il parlamento era, sì, più o meno controllato dalle direzioni dei partiti; ma l'autorità di De Gasperi sul partito che deteneva la maggioranza assoluta alla camera e la maggioranza quasi assoluta al senato, condizionava e in parte invertiva il rapporto" (G. Maranini, 1967, p. 490 s.). L'osservazione è spesso utilizzata anche allo scopo di contrapporre tale legislatura al periodo immediatamente successivo, nel quale invece "il funzionamento

* Relazione tenuta in occasione della Giornata di studio *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana* (Roma, 30 novembre 2007), i cui atti sono in corso di pubblicazione nel *Giornale di storia costituzionale*, n. 1/2008.

delle istituzioni politiche si sarebbe avvicinato sempre di più ai moduli della Quarta Repubblica francese” (L. Elia, 1970, p. 634 s.).

Il successo di questo modello interpretativo (S. Bartole, 2004, p. 412 s.; L. Lanzalaco, 2005, p. 103 s.); si deve probabilmente altresì alla circostanza che pure da sinistra è stata a lungo diffusa una lettura assai critica degli anni che vanno dal 1948 al 1953, nei quali si assisterebbe “in Italia ad un irrigidimento dei rapporti politici che ha tutte le caratteristiche di una svolta di regime” (P. Petta, 1975, p. 125 s.).

Restando alla valutazione del funzionamento della forma di governo, va però considerato che, accanto ad una spinta in senso maggioritario – che in questo arco temporale sicuramente si registra nel sistema politico, soprattutto per effetto dell’azione di De Gasperi – coesistono spinte che vanno in direzione esattamente opposta (A. Mannino, 1999, p. 122 s.; U. De Siervo, 2000, p. 8 s.). E che operano sia nello stesso sistema politico, vale a dire nei rapporti tra i partiti della maggioranza e anche in seno al principale di tali partiti, all’interno del quale pure si verificano dissensi e scontri a volte assai aspri (P.A. Capotosti, 1975, p. 51 s.); sia, soprattutto, nel sistema istituzionale, che attraversa una fase di “giuntura critica”, un periodo cioè in cui è possibile perseguire diversi e alternativi corsi d’azione istituzionale (S. Fabbrini, 2008, p. 53 s.).

Di queste spinte anti-maggioritarie presenti sul terreno istituzionale, la scelta relativa all’adozione del regolamento della Camera prefascista – su cui si incentra questo contributo – costituisce una, benché non certo l’unica, manifestazione (M. Cotta, 1991, p. 208 s.; C. De Micheli-L. Verzichelli, 2004, p. 101). Basti pensare all’utilizzo piuttosto scarso degli strumenti di produzione normativa propri del governo (A. Simoncini-V. Boncinelli, 2004, p. 154 s.), a cui corrisponde un intenso uso della legislazione in commissione (M. Morisi, 1992, p. 39 s. e 53 s.); o alla stessa instabilità governativa, che già nel corso della I legislatura ha ampiamente modo di manifestarsi, dando luogo – nonostante un ampio ricorso al cosiddetto “rimpasto” – a tre distinti esecutivi, supportati da diverse maggioranze, tutte comunque costituite da coalizioni di partiti¹, e formatisi sulla base di percorsi tutt’altro che agevoli (P. Milazzo, 2004, p. 70 s.).

¹ Nella I legislatura si succedono infatti tre governi De Gasperi, supportati da diverse coalizioni: il primo (quinto governo De Gasperi: 23 maggio 1948-12 gennaio 1950) è un quadripartito; il secondo, dopo l’uscita dei liberali, è un tripartito (sesto governo De Gasperi: 27 gennaio 1950-16 luglio 1951); il terzo,

Peraltro, sembra innegabile che gli effetti perversi in genere originati tale instabilità – in questa fase, diversamente da quel che accadrà nelle legislature successive – vengono ad essere attenuati dalla permanenza nella carica di presidente del consiglio, durante tutta la legislatura, della figura di De Gasperi: autentico *leader* sia del governo, sia del partito che nel ramo del parlamento interamente elettivo disponeva della maggioranza assoluta, e che spinge, spesso efficacemente, per far giocare al Governo un ruolo direttivo della maggioranza parlamentare (P. Craveri, 1977, p. 420 s.; E. Rotelli, 1981, p. 99 s.). Ma è sintomatico che neppure nel corso della prima legislatura De Gasperi giunga a ricoprire contemporaneamente la carica di presidente del consiglio dei ministri e quella di segretario politico della DC².

Il quadro appare dunque più articolato di quanto emerge dalla lettura proposta da Maranini. Si può forse affermare che l'assenza di un terreno comune tra le diverse forze politiche – che pure insieme avevano sottoscritto, poco tempo prima, il patto costituzionale – impedisce che presso le Camere si realizzino dinamiche autenticamente maggioritarie, secondo il modello definito come “modello Westminster” o come *opposition mode* (P. Calamandrei, 1948, p. 633 s. e ora S. Merlini, 1995, p. 61 s. e C. De Micheli-L. Verzichelli, 2004, p. 98 s.). Per dirla con le parole, come sempre assai penetranti, del compianto Pietro Scoppola, nella I legislatura si verifica perciò una situazione paradossale, nella quale “un sistema per sua natura consociativo funzionerà per un certo tratto in maniera simile a un sistema di alternanza, ma senza la possibilità dell'alternanza stessa” (P. Scoppola, 1991, p. 207 s.).

Evidentemente, in una situazione così anomala, in cui le estreme, pur quantitativamente molto rilevanti, non risultano legittimate a governare (sul netto scarto tra area della rappresentanza e area della legittimità cfr. G. Sabbatucci, 2003, p. 10 s. e 77 s.), appare difficilmente proponibile l'idea di fissare regole e procedure ispirate ad un funzionamento maggioritario del sistema parlamentare. Tale funzionamento rimane invece “quanto mai fluido”, essendo lasciato esclusivamente ai rapporti di forza fra i partiti politici e al peso personale di De Gasperi, mentre “le sole formalizzazioni

dopo l'uscita anche dei socialdemocratici, è un bipartito (settimo governo De Gasperi: 26 luglio 1951-29 giugno 1953).

² La segreteria della democrazia cristiana, nel corso della I legislatura, non è mai affidata a De Gasperi: la carica è infatti ricoperta prima da Attilio Piccioni, poi da Giuseppe Cappi, quindi da Paolo Emilio Taviani e infine da Guido Gonella (G. Galli, 1993, spec. p. 65 s.; cfr. A. Pizzorusso, 1995, p. 133).

giuridiche appaiono proprio quei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato molto debitori delle esperienze istituzionali del prefascismo” (U. De Siervo, 2002, p. 9).

In altri termini, l’esistenza della *conventio ad excludendum*, in coincidenza con la formazione, sul piano dei rapporti internazionali, dei due blocchi facenti capo alle due superpotenze statunitense e sovietica (Elia, 1970, p. 658 s.), spinge a lasciare in larga parte indeterminate le regole di funzionamento del gioco parlamentare, in modo da consentire al parlamento italiano di svolgere (almeno) un duplice ruolo: per un verso, un ruolo di tribuna, o di “cassa di risonanza”, di luogo in cui emergono cioè con chiarezza e con nettezza, talvolta persino in forme drammatiche, le contrapposizioni tra le diverse forze politiche sulle scelte di fondo (E. Cheli, 1973, p. 101 s.); e, per altro verso, un ruolo di integrazione, ossia di sede del processo decisionale nella quale confrontare le diverse posizioni, ricercando, ogni volta che sia possibile, elementi di convergenza tra pressoché tutti i gruppi, a prescindere dalla loro collocazione alla maggioranza o all’opposizione, sulle scelte concrete (P. Caretti, 2001, p. 591 s.; A. Manzella, 2003, p. 22 s.).

In un quadro siffatto, si fa comprensibilmente fatica altresì a fissare le regole relative al funzionamento dell’organo costituzionale Governo, come mostra con particolare chiarezza la vicenda dell’inattuazione dello stesso art. 95 della Costituzione, che aveva rimesso alla legge l’ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri; inattuazione che trova la sua origine sin nella I legislatura, permanendo, come è noto, fino al 1988.

Dal punto di vista qui adottato, la contrastatissima approvazione della legge elettorale maggioritaria alla Camera (la c.d. “legge truffa”), a conclusione della I legislatura, si può spiegare appunto come tentativo di rafforzare, agendo sul piano istituzionale, un’alleanza di governo che sul piano politico andava mostrando, in quella fase, non poche crepe.

De Gasperi, in effetti, divenne “col tempo sempre più consapevole della fragilità di un equilibrio che non poteva fondarsi solo sul prestigio personale e su una risposta eccezionale dell’elettorato” (L. Musella, 2003, p. 137 s.). La via per uscire da questo *impasse*, individuata da De Gasperi (insieme a Scelba) prima all’interno della DC, poi d’accordo con i *leader* delle altre forze centriste, consistette perciò nella modifica delle regole istituzionali di maggiore e più immediata efficacia sui caratteri del sistema

politico, e cioè sui meccanismi della legge elettorale (G. Quagliariello, 2003, p. 39 s.; M.S. Piretti, 2003, p. 51 s.; P.L. Ballini, 2004, p. 159 s.).

Attraverso un rafforzamento, in uno dei due rami del Parlamento, dei numeri delle forze della coalizione centrista, unitamente all'effetto centripeto derivante dalla formazione della stessa coalizione in una fase anteriore rispetto all'apertura delle urne (G. Quagliariello, 2004, p. 71 s.), si pensava di superare tali difficoltà e, al tempo stesso, si mirava ad evitare il rischio di una "paralisi dello Stato" (G. Andreotti, 1977, p. 118): ossia di scenari di instabilità governativa di tipo weimariano – simili a quelli già sperimentati in Italia nella prima metà degli anni '20 –, che avrebbero potuto realizzarsi ove le forze collocate all'opposizione, alla sinistra o alla destra dello schieramento politico e, come si è visto, non legittimate a governare, avessero raccolto, nel loro insieme, la maggioranza dei seggi anche in uno solo dei due rami del parlamento.

Appunto in questa chiave, nei più recenti ed approfonditi studi monografici dedicati al tema, a cinquant'anni di distanza da quegli eventi, la "legge truffa" è correttamente considerata come il tentativo di De Gasperi, esperito in esito ad una legislatura in cui più di una volta aveva sperimentato "le difficoltà di governare con una maggioranza tanto disomogenea e inquieta", di "sottrarre il governo di coalizione al continuo ricatto dei partiti che la componevano e che pretendevano di mostrare con chiarezza il loro peso" (M.S. Piretti, 2003, p. 8 s.). Ovvero come un "correttore istituzionale" idoneo a "soddisfare tre diverse esigenze: risolvere il problema 'pratico' del consenso alla coalizione di governo; conservare l'unità del partito; salvaguardare, per il possibile, le esigenze degli alleati minori", reagendo così al "rischio di instabilità governativa che si stagliava all'orizzonte" (G. Quagliariello, 2003, p. 32 s. e 134 s.).

Rispetto al peso dei meccanismi elettorali, fu invece sottovalutata, almeno in questa fase, l'importanza degli strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: in coerenza, del resto, con una sottostima del rilievo esterno delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari, prevalente nella dottrina del tempo (sulla scorta delle teorizzazioni di S. Romano, 1906, p. 213 s.) e che trovava una sua eco anche nel vertice dell'esecutivo (G. Quagliariello, 2003, p. 69 s.).

Tuttavia, proprio la mancata codificazione degli strumenti del governo "in" parlamento e, più in generale, la scelta della continuità con i regolamenti prefascisti finirono per ostacolare il percorso nelle due Camere di una legge siffatta e per indurre il

Governo ad operare una serie di “forzature parlamentari” allo scopo di superare questi ostacoli; e tali “forzature”, con la notevole eco che le battaglie da esse originate produssero nei mezzi di stampa e nell’opinione pubblica (F. Orlando, 1989, p. 54 s.; C. Rodotà, 1992, p. 63 s.), contribuirono a rendere ancor più evidente la rottura degli equilibri postbellici, intrinsecamente fondati su un sistema elettorale proporzionale, che quella legge comportava. Del resto, fu lo stesso De Gasperi, nel suo discorso-testamento politico al congresso DC nel giugno 1954 (P. Craveri, 2006, p. 627 s.), a sottolineare con forza, e in base a elementi di fatto (quali il numero di sedute e la quantità di disegni di legge, entrambi sensibilmente aumentati rispetto al 1900) e ad una comparazione con la vicenda francese (in cui l’Assemblea nazionale si era data un nuovo regolamento a seguito della riforma elettorale del 1951), la necessità di una profonda revisione dei regolamenti parlamentari di inizio secolo, idonea a tutelare i diritti della maggioranza e a limitare le forme di ostruzionismo; riconoscendo infine che fu questa situazione ad essere “una delle cause che ha spinto alla riforma elettorale del 1953” e, al tempo stesso, ad aver contribuito alla lunghezza della sua elaborazione³.

2. Il fascino della continuità regolamentare, in particolare alla Camera

Il fascino della “continuità regolamentare”, che già aveva operato con riguardo alla Consulta nazionale e all’Assemblea costituente (F. Bertolini, 2008), non si esaurì all’indomani dell’entrata in vigore della nuova carta costituzionale, permeando di sé anche la I legislatura repubblicana. Alle consuete ragioni legate alla maggiore legittimazione del nuovo Stato e alla continuità del personale politico e amministrativo, si sommarono motivazioni di ordine politico-istituzionale, che scongiurarono, almeno all’inizio, alle forze politiche di intraprendere un percorso di adeguamento dei regolamenti parlamentari alla nuova carta costituzionale.

Dunque, la Camera dei deputati repubblicana, pur in assenza di ogni esplicita indicazione in tal senso – prevista invece con riferimento alla Consulta nazionale e all’Assemblea costituente – nella sua prima seduta, l’8 maggio 1948, diede implicitamente applicazione al regolamento vigente nella Camera statutaria fino al 1922 e non si pose neanche il problema di quale dovesse essere il regolamento da applicarsi,

³ Cfr. l’intervento di De Gasperi letto al congresso nazionale della DC a Napoli, il 27 giugno 1954 (in www.degasperi.net).

seppur in modo provvisorio, non procedendo ad alcuna deliberazione relativamente alle proprie regole interne: di fatto perciò prescindendo completamente – in questa fase, ma, come si vedrà, non solo in questa – dalla norma di cui all'art. 64, primo comma, della Costituzione, ai sensi della quale "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

L'atteggiamento della Camera della I legislatura repubblicana non risultò comunque essere molto diverso allorquando, nella quarta seduta della legislatura, il 1° giugno 1948, il problema del regolamento si pose in modo espresso: si registrò, infatti, una continuità esplicita e pressoché assoluta rispetto all'epoca prefascista, discutendosi ed approvandosi "modificazioni alle aggiunte al Regolamento deliberate nel 1920-22, relative alla istituzione di Commissioni permanenti".

Le principali modificazioni approvate dalla Camera nelle sedute del 1° e del 4 giugno 1948 riguardarono, similmente a quanto già avvenuto in Assemblea Costituente, l'articolazione organizzativa. L'impianto della disciplina dei gruppi parlamentari restò sostanzialmente inalterato, essendosi confermato il limite di 20 deputati e la possibilità di derogarvi, "eccezionalmente", ove si trattasse di almeno 10 deputati e l'Ufficio di Presidenza della Camera "riconosca che il Gruppo rappresenta un partito organizzato nel Paese". Lo stesso può dirsi della disciplina delle commissioni permanenti competenti per materia, essendo rimasto immutato il loro numero complessivo rispetto al 1920 (pari a 11), pur con la modifica di alcune denominazioni materiali.

Del resto, non va dimenticato che l'ultimo presidente della Camera prefascista, e uno dei principali ispiratori delle riforme allora deliberate (Cfr. N. Valentino, 1989, p. 34 s.; G. Orsina, 1996, p. 403 s.; P. Craveri, 2002, p. 96 s.), era colui che aveva appena cessato di essere il primo capo (provvisorio) del nuovo Stato, ossia Enrico De Nicola; e che il relatore di tali modifiche al regolamento della Camera repubblicana fu Gaspare Ambrosini, ossia colui che delle "aggiunte" regolamentari del 1920-22 era stato forse, a suo tempo, il principale studioso (G. Ambrosini, 1921 e 1922).

Bisognò attendere il 1949 per l'approvazione, nel febbraio, di un nutrito e significativo pacchetto di modifiche al regolamento della Camera e per la predisposizione, nel novembre, di un intervento di "di coordinamento" del vecchio regolamento con la nuova carta costituzionale.

In particolare, il 2 febbraio 1949, la Giunta per il regolamento, dopo essersi riunita quattro volte (in un'occasione con la partecipazione dei presidenti delle commissioni e in un'altra con quella dei presidenti dei gruppi parlamentari), presentò un nutrito "pacchetto" di modifiche, originate – secondo quanto affermava la relazione, sottoscritta ancora da Ambrosini – dall'"esperienza di questo primo periodo di attività della nostra Assemblea"⁴. Quello proposto dalla Giunta per il regolamento costituiva un "pacchetto" di modifiche di notevole respiro, originate sì prevalentemente dalle prime esperienze applicative, nella Camera repubblicana, del regolamento prefascista – oltre che da un'esigenza di un migliore coordinamento con l'altro ramo del Parlamento, che nel frattempo si era dotato di un proprio “nuovo” regolamento; ma, forse proprio per questo – le “vere” riforme regolamentari essendo spesso quelle frutto dell'esperienza –, dirette ad operare una razionalizzazione di snodi procedurali importanti e delicati, attraverso l'introduzione di istituti del diritto parlamentare che qui fecero la loro prima comparsa: destinati a rimanere in vigore, in qualche caso inalterati, in altri casi con alcuni assestamenti, fino ai giorni nostri (si pensi all'abbinamento, alla limitazione dell'esame in terza lettura alle sole parti modificate, al termine per la presentazione degli emendamenti o anche all'assegnazione in sede legislativa dei progetti di legge).

Non può perciò sorprendere che in Assemblea alcune delle proposte avanzate dalla Giunta per il regolamento suscitarono più di una perplessità, specie in deputati delle sinistre. Ma, soprattutto, l'Assemblea respinse, accogliendo una proposta del deputato socialista Ferdinando Targetti, la previsione obbligatoria di un termine (di 24 ore rispetto alla votazione dell'articolo cui sono riferiti) per la presentazione degli emendamenti, nonostante che tanto il relatore Ambrosini quanto il presidente Gronchi – quest'ultimo sia prima che immediatamente dopo la votazione – avessero sottolineato l'utilità di tale previsione, diretta a migliorare "la 'tecnica' legislativa nella elaborazione della legge, per evitare la presentazione tumultuosa ed improvvisa di emendamenti che né la Commissione e, direi, neppure la Camera hanno il tempo di valutare convenientemente"⁵. Si dimostrò così una ritrosia dell'Assemblea ad operare razionalizzazioni di un certo spessore che incidessero sul procedimento legislativo: ai

⁴ A.C., I legislatura, doc. I, n. 3, presentata il 2 febbraio 1949.

⁵ Cfr. il presidente della Camera Gronchi in A.C., I legislatura, res. sten., 11 febbraio 1949, p. 6255 s. e 6259 s.

voti delle opposizioni si sommarono, evidentemente, anche quelli di alcuni deputati di maggioranza, desiderosi di mantenere elevati margini di manovra rispetto alle posizioni del Governo e fors'anche rispetto a quelle espresse dal gruppo di appartenenza⁶.

L'unico intervento di riforma regolamentare caratterizzato da un approccio complessivo fu presentato come "di coordinamento" e venne prospettato dalla Giunta per il regolamento in una relazione presentata il 24 ottobre 1949⁷, in attuazione di un mandato conferitole sei mesi prima, diretto a compiere quattro operazioni, ossia: 1) "materiale soppressione degli articoli concernenti gli aboliti procedimenti delle tre letture e degli uffici", rimasti nel *corpus* del regolamento del 1900 per effetto della mancata novellazione di quest'ultimo nel 1920-22; 2) "modificazioni di forma inerenti alla necessità di adeguare la dizione di alcuni articoli alle nuove istituzioni"; 3) "taluni aggiornamenti di carattere formale", non meglio individuati nella delibera di autorizzazione; 4) "inserzione nel Regolamento di talune disposizioni della Costituzione che si riferiscono direttamente al funzionamento delle Camere"⁸.

La Giunta predispose perciò un testo coordinato del regolamento, ciascun articolo del quale era corredato dal riferimento ai precedenti articoli o alle aggiunte, con le modifiche derivanti dal coordinamento opportunamente evidenziate. Le modifiche proposte riguardarono 20 articoli (su 146), più due articoli di nuova introduzione (sui poteri dei vicepresidenti di Assemblea e sul bollettino delle commissioni). Come è naturale, nell'adeguare il testo del regolamento al dettato costituzionale furono compiute scelte anche piuttosto rilevanti, delle quali peraltro si ebbe consapevolezza soprattutto in seguito. Se alcuni coordinamenti furono quasi del tutto "automatici" (si pensi, ad esempio, alla sostituzione dei riferimenti al Re con quelli al Presidente della Repubblica), altri, invece, erano in realtà "aperti" a soluzioni diverse: basti far riferimento alle conseguenze della soppressione della sessione; o al computo dei tre mesi di intervallo tra le due deliberazioni ex art. 138 della Costituzione.

⁶ Va infatti segnalato che per l'approvazione delle modifiche regolamentari in questione era considerata sufficiente, nonostante il disposto dell'art. 64, primo comma, Cost. la sussistenza della maggioranza semplice: cfr. *infra*, il par. 4.

⁷ A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, presentata il 24 ottobre 1949. Si noti che, trattandosi di mero coordinamento, in questo caso non compare neanche la figura del relatore: è, comunque, l'onorevole Ambrosini ad assumersi, di fatto, sia l'onere di esporre i criteri informativi del coordinamento, sia quello di esprimere l'opinione della Giunta per il regolamento nel corso dei lavori dell'Assemblea (A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1947, p. 13361 s.).

⁸ Le espressioni virgolettate sono tratte da A.C., I legislatura, res. sten., 27 aprile 1949, p. 8174.

Sempre nella relazione si precisò che nel corso del dibattito in Assemblea "è ben inteso che si potrà chiedere la parola [...] solo per suggerire – nelle parti che hanno formato oggetto di coordinamento – correzioni di forma ovvero per rilevare eventuali contraddizioni".

Del resto, il passaggio di queste modifiche in Aula fu ritenuto, ad avviso della stessa Giunta –trascurando del tutto il disposto dell'art. 64 Cost. –, non obbligato, ma solamente opportuno: la Giunta, "in base alla delega esplicita avuta dalla Camera" avrebbe potuto considerare definitivo il testo coordinato, ma "per scrupolo di delicatezza" ha ritenuto di sottoporlo comunque in Assemblea⁹. In effetti, il dibattito che si svolse in Aula fu molto limitato e le due modifiche apportate, in accoglimento di altrettanti emendamenti Targetti, furono di carattere esclusivamente formale, tant'è che neppure si procedette alla loro votazione (procedendosi secondo la formula "se non vi sono obiezioni [...] così rimane stabilito"); così come non si votò sul testo coordinato del regolamento (criticamente, A. Manzella, 2003, p. 65).

La discussione in Assemblea si soffermò invece, e anche piuttosto a lungo, sulle "proposte nuove", presentate dalla Giunta per il regolamento in calce al testo coordinato. Evidentemente, nel corso della complessiva "rilettura" del regolamento, erano emerse una serie di questioni, "suggerite dall'esperienza e qualcuna da prassi già seguite, nel quadro e nello spirito della Costituzione, dai due rami del Parlamento"¹⁰, ma non risolvibili attraverso le modifiche consentite in sede di coordinamento, e perciò sottoposte all'Assemblea per l'esame e l'approvazione¹¹.

In verità, la prima delle proposte formulate discendeva anch'essa dalla scomparsa della "sessione", ma appariva, evidentemente, piuttosto delicata, in quanto riguardava la durata in carica dell'Ufficio di presidenza (e quindi anche del Presidente): considerato che nel regolamento della Camera prefascista la chiusura della sessione comportava la decadenza dell'Ufficio di presidenza e la necessità di procedere alla sua nuova elezione, si pose il problema di stabilire quale fosse la durata di questo organo. La questione fu

⁹ Le espressioni virgolettate sono tratte dall'intervento dell'onorevole Ambrosini in A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1947, p. 13361 s.

¹⁰ Cfr. A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, p. 1.

¹¹ Del resto, già nella seduta del 27 aprile 1947, subito dopo l'approvazione dell'autorizzazione al coordinamento, il presidente Gronchi precisò che tale autorizzazione "non preclude la possibilità di altre modifiche che man mano si potranno rendere necessarie e che saranno sottoposte, previo esame della Giunta del regolamento, all'Assemblea": cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 27 aprile 1949, p. 8174 s.

affrontata con molto "galateo istituzionale": la Giunta per il regolamento prese atto della "proposta del suo presidente di fissare in un biennio" la permanenza in carica dei membri dell'Ufficio di Presidenza, con possibilità di conferma, e la formulò all'Assemblea, specificando tuttavia che i componenti della Giunta avevano "tenuto a dichiarare che a ciò addivenivano unicamente perché l'iniziativa era stata presa dal Presidente"¹². In Assemblea, poi, fu il democristiano Dominedò, sempre piuttosto vicino alle posizioni del presidente Gronchi nei dibattiti sulle tematiche regolamentari, a formulare una questione sospensiva, in modo da consentire, "in una materia che tocca, con caratteri di parità o almeno di analogia, il funzionamento di ambedue i rami del Parlamento", di "studiare preliminarmente un coordinamento con il Senato della Repubblica" (ove il regolamento del 1948 aveva previsto, seppure implicitamente, che il Presidente durasse in carica per l'intera legislatura). Dopo che l'onorevole Ambrosini, a nome della Giunta, si era rimesso sul punto all'Assemblea, questa approvò la sospensiva¹³, in questo modo superando i "pudori" del Presidente Gronchi e ponendo così le premesse di quella equiparazione, in fatto prima che in diritto, della durata dell'Ufficio di Presidenza della Camera, che costituisce, da allora in poi, una assai significativa costante – sancita solo nel 1971 attraverso una esplicita norma regolamentare – dell'esperienza parlamentare repubblicana.

Una questione sospensiva di analogo tenore fu approvata dall'Assemblea, subito dopo, pure relativamente ad un altro tema di grande delicatezza, come la disciplina della Conferenza dei presidenti (poi Conferenza dei presidenti dei gruppi o, più sinteticamente, Conferenza dei capigruppo)¹⁴, organo che la Giunta per il regolamento aveva ugualmente proposto di inserire nel regolamento. In questo caso, la sospensiva

¹² Cfr. A.C., I legislatura, doc. I, n. 5, presentata il 24 ottobre 1949, p. 29. Analoga soluzione, del rinnovo biennale con possibilità di conferma, è stata poi adottata, con revisione regolamentare approvata il 3 dicembre 1965 (e poi confermata dal regolamento del 1971), con riferimento ai componenti delle Commissioni permanenti, e ai loro Uffici di presidenza, in precedenza vigendo invece la regola del rinnovo annuale (V. Longi-M. Stramacci, 1968, p. 79 s.).

¹³ Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 14 novembre 1949, p. 13364.

¹⁴ In realtà, la denominazione di "Conferenza dei presidenti dei gruppi" non compare in tale disciplina, nella quale si configurò invece una "Conferenza dei presidenti": ossia una riunione, convocata dal Presidente di Assemblea spontaneamente o dietro delibera dell'Assemblea, dei Vicepresidenti, dei Presidenti delle Commissioni e dei Presidenti dei gruppi dell'Assemblea, diretta ad "esaminare l'ordine dei lavori dell'Assemblea" o ad "organizzare la discussione", stabilendo "l'ordine degli interventi nonché il numero e la data delle sedute necessarie". Tuttavia, a tale denominazione (o a quella, più sintetica, di "Conferenza dei capigruppo") si fece ricorso sin da subito nella prassi, prima che essa fosse codificata nei regolamenti di Camera e Senato, nel 1971 (cfr. E. Zampetti, 1969, p. 664).

non si tradusse in un rinvio *sine die*, e la questione ritornò all'attenzione dell'Assemblea quattro mesi dopo, con il consenso anche del gruppo socialista.

Furono invece approvate dall'Assemblea già nel novembre del 1949 una serie di altre modifiche, tra cui l'introduzione – come si è visto già tentata, ma senza successo – dell'obbligo di presentare gli emendamenti almeno 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono; o comunque, ove sottoscritti da almeno 10 deputati, almeno un'ora prima dell'inizio della seduta (S. Curreri, 1995, p. 215 s.). Al contrario, fu esplicitamente respinta una proposta volta a fissare un limite massimo di durata delle dichiarazioni di voto (la Giunta per il regolamento aveva ipotizzato un termine di 10 minuti).

Rimase così, nel regolamento vigente fino al 1971, l'assenza di qualsivoglia delimitazione temporale per la durata degli interventi, con la sola eccezione dei dibattiti espressamente qualificati come “limitati” (questioni procedurali; interrogazioni e interpellanze); assenza peraltro almeno in parte controbilanciata dall'istituto della chiusura della discussione, “al quale la maggioranza della Camera faceva facilmente ricorso non appena fosse emerso con chiarezza l'intendimento di una parte di voler prolungare artatamente i tempi della discussione, al fine di impedire di giungere alla deliberazione del provvedimento” (S. Traversa, 1983, p. 413 s.).

3. La limitata discontinuità nel nuovo regolamento del Senato

La novità dell'organo “Senato della Repubblica” impose invece di affrontare direttamente ed esplicitamente, sin dalla sua prima seduta, la questione del suo regolamento, mediante l'adozione – in via provvisoria e comunque “per quanto possibile” – del regolamento della Camera prefascista.

Ma l'Assemblea passò ben presto ad un ampio esame, che si sviluppò nell'arco di ben dieci sedute, dal 3 al 18 giugno 1948, della proposta di un nuovo regolamento del Senato elaborata dalla Giunta per il regolamento (peraltro traendo ispirazione dal regolamento della Camera prefascista), che fu approvata con un voto pressoché plebiscitario: dei 212 senatori presenti ben 211 votarono a favore e uno solo contro, oltrepassandosi così con facilità la maggioranza della metà più uno dei componenti del Senato (maggioranza pari a 173). Segno evidente, questo, della stesura di un regolamento compiuta, sin dall'inizio, in pieno spirito collaborativo e il cui testo risultò

idoneo a raccogliere il consenso sostanzialmente di tutte le forze politiche e di quasi tutti i senatori presenti nel primo Senato repubblicano.

Ciò nonostante, il giudizio della dottrina su tale regolamento tende ad essere piuttosto svalutativo delle novità in esso introdotte, tant'è che in genere lo si ritiene sostanzialmente corrispondente a quello della Camera prefascista, che si è appena visto essere stato riadottato, con le opportune modifiche di coordinamento, nell'altro ramo del Parlamento. In questa ottica, si osserva perciò che il regolamento del Senato "ripeteva con qualche variante talora anche di rilievo la normativa regolamentare dell'altro ramo del parlamento" (S. Tosi, 1974, p. 90 s.); o che "non molte sono le varianti, al di là dell'architettura, rispetto alle procedure cui si era già rimodellata la Camera dei deputati" (A. Manzella, 2003, p. 65 s.).

La stessa architettura dei due regolamenti, del resto, ad un'analisi accurata, appare differenziarsi in modo tutto sommato piuttosto lieve: "le poche differenze dipendono per lo più dal fatto che, nel testo della camera, le norme imposte dal nuovo assetto costituzionale o mancano del tutto [...] o sono state introdotte col metodo della novellazione, mentre nel testo senatorio hanno avuto una propria collocazione [...]; oppure, più raramente, dal fatto che il senato ha posto in essere regolamenti 'minori' che assorbono completamente la disciplina dettata dalla camera nel regolamento generale e in norme attuative (è il caso della verifica dei poteri e della biblioteca); o infine dal fatto di aver collocato al suo posto una disciplina" che nel regolamento della Camera si trovava fuori dall'ordine sistematico (come la disciplina del processo verbale) (G.G. Floridia, 1986, p. 167).

Tale giudizio svalutativo si spiega con la circostanza che la Giunta per il regolamento del Senato, secondo quanto riconosce lo stesso relatore, nel predisporre la propria proposta, abbia tratto dichiaratamente ispirazione soprattutto dal regolamento della Camera prefascista; del resto, non era neppure immaginabile che in meno di un mese la Giunta per il regolamento del Senato potesse elaborare un testo regolamentare del tutto originale ed idoneo a sviluppare appieno il valore innovativo della disciplina costituzionale.

Tuttavia, non sembra che queste considerazioni possano condurre ad una svalutazione così netta dell'opera di elaborazione e di revisione del regolamento che si svolse in Senato nel corso della I legislatura repubblicana.

Va anzitutto considerato che il regolamento del Senato prestò maggiore attenzione allo sviluppo della carta costituzionale, dedicando specifiche discipline al versante parlamentare di procedimenti “speciali” previsti in Costituzione, quali il riesame di leggi rinviate dal Presidente della Repubblica, l’esame della questione di merito sulle leggi regionali e il seguito delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (si vedano rispettivamente gli artt. 88, 89 e 90 del regolamento del Senato).

Inoltre, per effetto delle numerose modifiche alle proposte presentate dalla Giunta, la disciplina regolamentare del Senato, pur risalente alla medesima matrice, si differenziò sin da subito, per alcuni importanti profili, rispetto a quella tradizionalmente propria dell’altro ramo del Parlamento: si pensi anzitutto alla diversa disciplina del voto segreto e delle stesse modalità di revisione del regolamento parlamentare; ma anche all’articolazione interna in Giunte e Commissioni e alla possibilità di costituire gruppi “autorizzati”, prevista alla Camera ma negata al Senato (fino al 1977).

Oltre a ciò, nei due regolamenti si rinvenivano alcune differenze nominalistiche trasmesse poi fino ai giorni nostri: ad esempio, il procedimento legislativo decentrato in Commissione assunse il nome di “sede deliberante” al Senato e di “sede legislativa” alla Camera (si vedano l’art. 40 del regolamento della Camera e l’art. 26 del regolamento del Senato); oppure, l’esito negativo di una votazione viene proclamato più bruscamente alla Camera, la quale “respinge”, ma con maggiore tatto al Senato, il quale “non approva” (cfr. l’art. 106 del regolamento della Camera e l’art. 84 del regolamento del Senato).

Il punto sicuramente più dibattuto in occasione dell’approvazione del nuovo regolamento del Senato fu quello relativo alle modalità di votazione. Nell’affrontare tale disciplina si ruppe, infatti, quel clima consensuale che si è già osservato informare tutta l’elaborazione del nuovo regolamento: si registrò, in proposito, una netta contrapposizione, sia tra i gruppi di maggioranza e i gruppi di opposizione, sia, soprattutto, tra i senatori democristiani, da un lato, e pressoché tutti i restanti, dall’altro. E ciò anche per effetto dell’eco delle vicende politicamente più significative di quelle stesse settimane: vale a dire, per un verso, la mancata compattezza del gruppo democristiano nel supportare il candidato alla Presidenza della Repubblica originariamente designato da De Gasperi, Carlo Sforza, che condusse lo stesso De Gasperi a puntare poi, pur senza richiedere l’accordo delle sinistre, su Luigi Einaudi (G.

Baget Bozzo, 1954, p. 229 s.; A. Baldassarre-C. Mezzanotte, 1985, p. 39 s.); per altro verso, la lunga gestazione del quinto governo De Gasperi (maggio 1948-gennaio 1950), che, benché la democrazia cristiana disponesse della maggioranza assoluta alla Camera, vedeva una composizione quasi paritaria del Gabinetto, con undici ministri democristiani e nove laici (P. Calandra, 1996, p. 63 s.).

Nel silenzio serbato sul tema dalla nuova carta costituzionale, la Giunta per il regolamento, seppure dopo una (come si è accennato, assai rara) votazione a maggioranza, aveva infatti proposto di ribadire nel regolamento del Senato quanto stabilito dall'art. 63 dello statuto albertino: e cioè che dovessero avere obbligatoriamente luogo a scrutinio segreto le votazioni finali di ogni progetto di legge (conformemente a quanto disponeva l'art. 97 del regolamento della Camera prefascista), così come tutte le votazioni riguardanti persone¹⁵; per il resto, nel testo trasmesso all'Assemblea non veniva neppure ipotizzata la possibilità di votazioni segrete 'a richiesta', stabilendosi che "le altre votazioni si fanno per alzata e seduta, a meno che quindici senatori chiedano la votazione per divisione o venti la votazione per appello nominale. Nel concorso di diverse domande, prevale quella per l'appello nominale"¹⁶.

L'Assemblea, dopo una vivace discussione sul punto, in un primo momento – con votazione svoltasi a scrutinio segreto e conclusasi con uno scarto di appena undici voti¹⁷ – approvò un emendamento a prima firma del senatore democristiano Antonio Boggiano Pico, con il quale si sopprime l'obbligatorietà del voto segreto nella votazione finale dei progetti di legge, ma che era diretto, in sostanza, a sancire il pressoché completo abbandono dello scrutinio segreto (salvo che per le sole votazioni riguardanti persone).

Quella compiuta dall'Assemblea del Senato fu, evidentemente, una scelta che andava a tutela della compattezza della maggioranza di governo e che vide schierati –

¹⁵ A.S., I legislatura, doc. I, n. 1, p. 3. Nella relazione, si riferì che la Giunta per il regolamento aveva respinto, appunto, a maggioranza, la proposta volta a consentire che venticinque senatori potessero chiedere l'appello nominale per la votazione finale dei progetti di legge.

¹⁶ A.S., I legislatura, doc. I, n. 1, p. 25 s. Al contrario, il regolamento della Camera prefascista, pur aprendosi anch'esso con l'affermazione per cui "il voto finale sulle proposte di legge si dà a scrutinio segreto", riconosceva poi anche la possibilità di voti segreti 'a richiesta', su iniziativa di venti deputati, stabilendo che "nel concorso di diverse domande, quella dello scrutinio segreto prevale su tutte le altre; quella dell'appello nominale [su iniziativa di quindici deputati] prevale sulla domanda di votazione per divisione dell'Aula [su iniziativa di dieci deputati]".

¹⁷ E cioè: 225 senatori votanti (maggioranza 113); 124 voti favorevoli e 101 contrari (A.S., I legislatura, res. sten., 15 giugno 1948, p. 248).

per quanto è possibile ricostruire –, da una parte, i senatori democristiani e, dall'altra, i senatori delle opposizioni, cui si sommarono una cospicua parte dei senatori appartenenti a partiti alleati alla DC.

Il giorno successivo, a seguito di una rimediazione della questione, la Giunta per il regolamento giunse ad una riformulazione dei restanti commi dell'art. 73 del progetto, alla luce dei quali il voto segreto restava possibile su richiesta, ma, in caso di concorso con una richiesta di voto per appello nominale, doveva essere quest'ultima a prevalere. Tuttavia, la proposta della Giunta non passò, in quanto fu approvato, a scrutinio segreto e con uno scarto di appena dodici voti, un emendamento, a prima firma del comunista Mario Palermo, diretto invece ad affermare la prevalenza della richiesta dello scrutinio segreto¹⁸.

Che una spaccatura siffatta – solo parzialmente ricomposta, *a posteriori*, attraverso una soluzione in qualche modo compromissoria, emersa però in esito a due votazioni a scrutinio segreto risoltesi a vantaggio di schieramenti opposti, in entrambi i casi per margini piuttosto stretti – si sia registrata in Senato sul tema del voto segreto non può sorprendere più di tanto: già in seno alla Consulta nazionale (a parti invertite: A. Mannino, 1999, p. 99 s.) e nella stessa Assemblea costituente, in sede di elaborazione del testo costituzionale (A. Casu, 1986, p. 562 s.), si era avvertita la delicatezza della questione ai fini della configurazione dei rapporti tra maggioranza e opposizione e tra Parlamento e Governo, nonché ai fini dell'assetto delle relazioni tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza e di quelli tra questi ultimi e i partiti di riferimento, oltre che tra gli stessi parlamentari e gli elettori. La scelta, compiuta a maggioranza dall'Assemblea costituente, di sopprimere nell'art. 72 della Costituzione il riferimento alla votazione finale "a scrutinio segreto" – presente invece nel testo dell'art. 69 del progetto di Costituzione – e di rimettere perciò integralmente la questione ai regolamenti parlamentari, lasciava in qualche modo a tali fonti una 'patata bollente': ossia l'arduo compito di disciplinare, anche a seconda dei rapporti di forza derivanti dalle elezioni politiche del 1948, una questione che nel precedente ordinamento era invece oggetto di un preciso vincolo costituzionale, risalente alla tradizione costituzionale francese ed italiana degli ultimi anni del Settecento e espressamente

¹⁸ 253 senatori votanti (maggioranza 127); 139 voti favorevoli e 114 contrari (A.S., I legislatura, res. sten., 17 giugno 1948, p. 312): cfr. A. Casu, 1986, p. 567 s.

violato dal regime fascista, in occasione dell'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni¹⁹.

Piuttosto, quello che va segnalato è il fatto che i gruppi parlamentari alleati con la democrazia cristiana, sin dal giorno successivo alla prima votazione della mozione di fiducia al governo De Gasperi, avessero piena consapevolezza della necessità del voto segreto per poter rendere più incisiva la propria collocazione nella maggioranza governativa e per accrescere così la propria visibilità di forze politiche: in nome di questo obiettivo, non ebbero pressoché alcuna esitazione a sacrificare quel deciso rafforzamento della tenuta del Governo in Parlamento che la limitazione del voto segreto naturalmente avrebbe originato. Del voto segreto, poi, finiranno per giovare intensamente anche le correnti della democrazia cristiana, “consentendo ad una o più di esse di unirsi occultamente nel voto all'opposizione e di rovesciare governi cui si assicurava in sede ufficiale il sostegno” (L. Elia, 1984, p. 267). Non occorre invece soffermarsi oltre per comprendere il *revirement* compiuto dalle opposizioni nel senso di difendere tale strumento: come è stato osservato, “il funzionamento del sistema di governo in Italia, ‘bloccato’ dal difetto di alternanza tra diversi schieramenti di partiti (o tra i maggiori partiti di massa), sembra fatto apposta perché l'opposizione sia portata a dare significato più positivo che negativo alla segretezza del voto” (L. Elia, 1984, p. 268 s.).

Alla luce di ciò, non sorprende che alla Camera, come si è rilevato, la questione delle modalità di votazione non fu mai affrontata, né che la disciplina provvisoriamente mutuata dal regolamento prefascista, contenente – in conformità con l'ormai superato disposto statutario, ma non con la scelta dell'Assemblea costituente, che avrebbe richiesto almeno un'esplicita soluzione della questione, in un senso o nell'altro – l'obbligo dello scrutinio segreto nella votazione finale dei progetti di legge, sia rimasta in vigore, insieme alla prevalenza di tale forma di scrutinio sulle altre, fino al 1988, e in qualche misura abbia costituito il simbolo dell'equilibrio precario su cui si sono retti tutti i governi succedutisi fino ad allora. E anche al Senato, benché non obbligatorio (salvo che per le votazioni riguardanti persone), il voto segreto verrà comunque richiesto, nella prassi, con una certa frequenza, ovviamente soprattutto in quei casi in

¹⁹ Si veda, infatti, l'art. 15, ultimo comma, della legge 19 gennaio 1939, n. 129 (su cui cfr. P. Ungari, 1971, p. 122 s. e E. Gianfrancesco, 2008).

cui le opposizioni, avvalendosi di alleanze (più o meno occulte) con frange della maggioranza di governo, intenderanno mettere in difficoltà l'esecutivo, oppure laddove allo scontro ideologico si sovrapporranno *cleavages* diversi, e più occulti, in dipendenza della tutela di interessi settoriali o territoriali.

Sta di fatto che proprio quanto accaduto al Senato dimostra che la scelta di mantenere, nell'altro ramo del parlamento, la regola del voto finale a scrutinio segreto, lungi dal rappresentare "un residuo tralaticio della tradizione statutaria" o il "frutto di una scelta irriflessiva da parte delle forze politiche", costituì l'esito di una consapevole, seppure implicita, decisione, di grande importanza al fine di delineare il punto di equilibrio tra singoli parlamentari e gruppi di appartenenza, tra maggioranza e opposizione, tra parlamento e governo, nonché, infine, tra rappresentanti e rappresentati (S. Curreri, 2001, p. 527 s.).

4. I successivi tentativi di modifica regolamentare e i loro diversi esiti, determinati dall'opposta interpretazione dell'art. 64 Cost.

Ulteriori differenziazioni derivarono poi dalle modifiche successivamente apportate ai due regolamenti, sempre nel corso della I legislatura. Benché una parte di esse fosse stata preceduta da un lavoro istruttorio svolto congiuntamente dalle due Giunte per il regolamento, il loro destino si diversificò in modo sensibile: alla Camera, come si è accennato, si mise mano a riforme regolamentari anche piuttosto incisive, relativamente a momenti-chiave quali la programmazione dei lavori (con l'istituzione della Conferenza dei presidenti, presto trasformatasi, di fatto, in Conferenza dei capigruppo), il procedimento legislativo (con la disciplina della sede redigente), la procedura di revisione costituzionale e le prerogative parlamentari (con l'istituzione della Giunta per le autorizzazioni a procedere); al Senato, invece, si preferì mantenere sostanzialmente inalterato il testo adottato nel 1948.

Ciò fu dovuto, in realtà, al fatto che al Senato, per effetto di una lettura assai più rigorosa del *quorum* richiesto dall'art. 64 Cost., le modifiche regolamentari potevano avere luogo solo con un consenso assai vasto. Il Senato decise, infatti, sin dall'inizio di dare un'attuazione rigorosa al disposto costituzionale, richiedendo la maggioranza assoluta sia sulla votazione finale del nuovo regolamento, sia sulle sue singole modifiche. Alcune di queste, in effetti, pur licenziate con ampio consenso dalla Giunta

per il regolamento, risultarono poi a sorpresa bocciate dall'Assemblea: per esempio, il 1° febbraio 1950 fu bocciata, con 131 voti a favore (al di sotto della maggioranza dei componenti, pari a 170), una proposta della Giunta per il regolamento diretta a disciplinare l'abbinamento dei progetti di legge e ad assicurare forme di coordinamento tra i due rami del Parlamento in caso di presentazione progetti di legge relativi alla stessa materia²⁰; nel novembre del 1950 fu invece accantonata la proposta diretta ad istituire una Giunta per le autorizzazioni a procedere²¹.

Tale rigore fu attenuato solamente nel 1971, richiedendosi la verifica automatica della maggioranza assoluta unicamente per l'approvazione finale di un complesso organico di modifiche al regolamento (suscettibile di stralcio a richiesta di soli otto senatori: in tal caso, la maggioranza assoluta è richiesta "per l'approvazione di ciascuna parte stralciata": art. 167, comma 6, del regolamento del Senato).

Alla Camera si è seguito invece il percorso esattamente opposto, per giungere peraltro, a partire dal 1990, ad un punto di approdo assai simile a quello del Senato. Per effetto della già ricordata riadozione del regolamento prefascista, infatti, la Camera non si era nemmeno posta il problema dell'attuazione da dare all'art. 64, primo comma, Cost.: tutte le delibere relative al regolamento, sia quelle rivolte ad apportarvi singole modifiche, sia quelle dirette ad autorizzare la Giunta per il regolamento a predisporre un testo coordinato, erano perciò state assunte con modalità tali da non far risultare né la sussistenza del numero legale, né tanto meno il superamento del *quorum* aggravato richiesto dall'art. 64 Cost. Anzi, nell'unica occasione in cui si era avuta una votazione a scrutinio segreto per l'approvazione di una delle modifiche regolamentari del febbraio 1949, dall'esito di questa si evince in modo chiaro il mancato rispetto del requisito stabilito dalla carta costituzionale²².

Quando la questione fu sollevata, per la prima volta, da Palmiro Togliatti nella seduta del 17 marzo 1950, in occasione della votazione di una modifica diretta ad aggravare le sanzioni nei confronti dei deputati, il presidente della Camera Gronchi dovette "arrampicarsi sugli specchi": in un primo momento provò a sostenere che tale *quorum* fosse richiesto solo per l'adozione di un nuovo regolamento e non anche per le

²⁰ A.S., I legislatura, res. sten., 1° febbraio 1950, p. 13233 s.

²¹ Cfr. A.S., I legislatura, res. sten., 17 novembre 1950, p. 20863 s.

²² Cfr. A.C., I legislatura, res. sten., 10 febbraio 1949, p. 6230 s.

sue modifiche; poi, sulla base delle critiche rivoltegli anche dai democristiani Dossetti e Ambrosini, concorse all'individuazione di una soluzione di compromesso, consistente nell'inserimento nel regolamento (all'art. 15) di una disposizione ai sensi della quale le modifiche regolamentari avrebbero dovuto "essere adottate a maggioranza assoluta dei componenti qualora, prima dell'inizio della discussione, lo richiedano il presidente di un gruppo parlamentare o dieci deputati"²³. Si estendeva così, in pratica, alla sussistenza del *quorum* della maggioranza assoluta il criterio, già previsto da quel regolamento, della presunzione, salvo richiesta di verifica, della sussistenza del numero legale di cui all'art. 64, terzo comma, Cost.

Questa soluzione, su cui si registrò il consenso di tutte le forze politiche (R. Astraldi-F. Cosentino, 1950, p. 2 dell'*addendum*), fu oggetto di dure critiche in dottrina (avanzate con particolare efficacia da S. Tosi, 1959 e 1974), ma fu comunque confermata nello stesso regolamento del 1971. Essa è stata superata soltanto con la revisione dell'art. 16 r.C. avvenuta il 28 febbraio 1990, la quale – non molto diversamente da quanto si è visto disporre il vigente regolamento del Senato – ha stabilito che la maggioranza assoluta occorra per il voto finale del testo della Giunta per il regolamento (e non quindi per gli emendamenti ad essa riferiti) e che la sussistenza di tale *quorum* sia in questa ipotesi accertata automaticamente attraverso votazione nominale, anche quando non sia stata richiesta una votazione qualificata.

5. Il contrasto interpretativo tra Ungari e Manzella: la continuità regolamentare come ragione di forza del parlamento repubblicano o come "scelta catastrofica"?

Sulle ragioni e sugli effetti della scelta in senso continuista, compiuta dalla Camera e, seppure con minore nettezza, anche dal Senato, le opinioni di due tra i maggiori studiosi dell'esperienza parlamentare repubblicana risultano tra loro non poco diversificate, se non radicalmente contrapposte.

Una valutazione in senso decisamente favorevole del percorso seguito dalle prime Camere repubblicane è proposta, nel suo *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, elaborato proprio sul finire degli anni '60, in coincidenza con la fase di

²³ A.C., I legislatura, res. sten., 24 marzo 1950, p. 16513 s.

preparazione dei nuovi regolamenti parlamentari, da Paolo Ungari, il quale ritiene che "il metodo dei cauti e progressivi innesti sul tronco del regolamento del 1900" abbia prodotto "fertili frutti consentendo sperimentazioni e flessibili innovazioni" e abbia così dato origine ad una "ricca e autorevole tradizione parlamentare" (P. Ungari, 1968, p. 94 s.; Id., 1971, p. 136 s.).

Sulla stessa lunghezza d'onda sembra collocarsi un'altra dottrina, ad avviso della quale "l'adozione del regolamento prefascista fu comunque per la camera una decisione, se non quasi obbligata, almeno naturale e spontanea": sarebbe, perciò, stato eccessivo pretendere che, già all'indomani dell'entrata in vigore della carta costituzionale, potesse realizzarsi una riflessione approfondita sulle divergenze esistenti con lo statuto albertino e, in particolare, "sull'influenza che tali divergenze avrebbero dovuto esercitare sulla disciplina organizzativa e funzionale dei nuovi organi rappresentativi" (A. Mannino, 1999, p. 115 s.). E, sempre con valutazione *a posteriori*, si è rilevato che le norme del regolamento prefascista "ben si prestavano ad assicurare ai partiti esclusi dall'area di governo una posizione in Parlamento che li mettesse al riparo da un'ulteriore emarginazione"; consentendo, anzi, "l'utilizzazione di quelle regole di garanzia non tanto o soltanto in funzione di contrasto della maggioranza, ma soprattutto in funzione di compartecipazione alle decisioni sui diversi versanti dell'attività parlamentare" (P. Caretti, 2001, p. 593 s.).

All'opposto, Andrea Manzella ha giudicato molto severamente la scelta di riadottare, nel 1949, "come se nel frattempo non fosse successo quasi niente", i vecchi regolamenti parlamentari del 1922, ispirati ad una "concezione atomistica del Parlamento", che sottovaluta la rilevanza dei gruppi e delle dinamiche tra maggioranza e opposizione (A. Manzella, 1969, p. 43 s.). Tale autore ha qualificato come "catastrofica" quella decisione (A. Manzella, 1981, p. 143), ricordando, tra l'altro, che proprio l'assetto normativo parlamentare "era stato fra le cause di quella debolezza istituzionale dei governi, a cui era anche dovuto l'avvento del fascismo" e rilevando come tale scelta abbia fatto sì che nel periodo che va dal 1948 al 1971, per la prima volta nella storia d'Italia, il diritto parlamentare si sia trovato ad essere, contrariamente a quel che accadeva in epoca statutaria, "alla retroguardia del diritto costituzionale" (A. Manzella, 2003, p. 64 s.).

Peraltro, anche Manzella, nel farsi carico di ricercare le ragioni di una tale scelta, le individua sia in fattori di tipo storico-culturali (la prevalenza dell'interpretazione parentetica del fascismo, diretta a consolidare la democrazia italiana), sia in fattori di ordine politico (la necessità di assicurare la funzione compromissoria del parlamento, in un contesto di "democrazia bloccata"). Secondo tale autore, infatti, per un verso, "l'idea della continuità del regime parlamentare liberale che 'vince' sulla rottura, sulla 'parentesi' del fascismo, come doveva teorizzare Benedetto Croce, è una idea-forza di quegli anni che vedevano la ripresa e l'inizio del consolidamento della democrazia in Italia" (A. Manzella, 2003, p. 65; G. Amato, 1973, p. 93 s.; sugli effetti perversi dell'interpretazione parentetica, cfr. E. Gianfrancesco, 2008); per altro verso, "l'insediamento parlamentare di un'opposizione senza vicine speranze d'alternativa doveva essere gelosamente custodito con tutti gli istituti del vecchio parlamento ottocentesco, compresa la suprema 'garanzia ostruzionistica'" (A. Manzella, 2003, p. 69).

Si tratta, in definitiva, di fattori in larga parte analoghi a quelli che ostacolano, su un piano più generale, una tempestiva attuazione della seconda parte del testo costituzionale, relativamente ad altri aspetti non poco innovativi sul piano istituzionale (M. D'Antonio, 1978, p. 107; A. Pizzorusso, 1995, p. 119 s.; G. Rolla, 2000, p. 597), e che conducono, durante la prima legislatura repubblicana, a porre in essere quella che è stata provocatoriamente qualificata come "la restaurazione dello stato di tipo giolittiano" (A. Predieri, 1975, p. 25 s.); o, come con maggior precisione si è rilevato, del quadro istituzionale dello Stato italiano del primo dopoguerra (E. Rotelli, 1981, p. 100).

La questione, in definitiva e per dirla in una sola necessariamente semplificante battuta, è se possa estendersi anche ai regolamenti parlamentari il ripensamento critico che Giulio Andreotti, negli anni '70, muove nei confronti dell'azione degasperiana di quel periodo: secondo tale valutazione, operata ovviamente "con il senno di poi", il limite dell'azione di De Gasperi consisterebbe nel "non avere spinto per l'attuazione piena della Costituzione durante la prima legislatura repubblicana", perché, se così fosse avvenuto, "il corso della nostra storia nazionale avrebbe avuto una minore fragilità" (G. Andreotti, 1977, p. 167). Quel che pare certo, alla luce dell'analisi fin qui condotta, è che molte delle caratteristiche che sono state proprie dell'esperienza parlamentare repubblicana, almeno fino alla fine degli anni '80, trovano la loro origine in scelte (o in

“non scelte”) che furono compiute non solo dall’Assemblea costituente in occasione della stesura della carta costituzionale, ma anche da Camera e Senato negli anni immediatamente successivi, quando si trattò di andare a decidere le norme e le prassi destinate a regolamentare l’attività parlamentare.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

Amato G., *Tendenze istituzionali e nuovi regolamenti parlamentari*, in *L'indirizzo politico nel nuovo regolamento della Camera dei deputati*. Atti del seminario di Cagliari, 1-2 aprile 1971, Giuffrè, Milano, 1973, p. 93 s.

Ambrosini G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, La voce, Firenze, 1921.

Ambrosini G., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, I, p. 187 s.

Andreotti G., *Intervista su De Gasperi*, a cura di A. Gambino, Laterza, Roma-Bari, 1977.

Astraldi R.-Cosentino F., *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano. Storia-esposizione-raffronti-interpretazioni*, Colombo, Roma, 1950.

Baget Bozzo G., *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti. 1945-54*, Vallecchi, Firenze, 1954, 2 voll.

Baldassarre A.-Mezzanotte C., *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985.

Ballini P.L., *“L'arma della scheda”*. *Alle origini della legge elettorale del 1953*, in *Ventesimo secolo*, 2004 (n. 1), p. 159 s.

Bartole S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il mulino, Bologna, 2004.

Bertolini F., *Il regolamento dell'ultima Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in questa rivista, 2008.

Calamandrei P., *Maggioranza e opposizione*, in *Il ponte*, 1948, p. 633 s.

Calandra P., *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Il mulino, Bologna, 1996.

Capotosti P.A., *Accordi di governo e Presidente del consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.

Caretti P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Il parlamento. Storia d'Italia. Annale n. 17*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Einaudi, Torino, 2001, p. 583 s.

Casu A., *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, p. 553 s.

Cheli E., *La vera crisi del Parlamento italiano (1973)*, in Id., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il mulino, Bologna, 1978, p. 95 s.

Cotta M., *Il parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in *Quaderni costituzionali*, 1991, p. 201 s.

Craveri P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Il mulino, Bologna, 1977.

Craveri P., *La vocazione "arbitrale" di Enrico De Nicola (1991)*, in Id., *La democrazia incompiuta. Figure del '900 italiano*, Marsilio, Venezia, 2002, p. 67 s.

Craveri P., *De Gasperi*, Il mulino, Bologna, 2006.

Curreri S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1995.

Curreri S., *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in *Il parlamento*. Storia d'Italia. Annale n. 17, cit., p. 519 s.

D'Antonio M., *La Costituzione di carta*, II ed., Mondadori, Milano, 1978.

De Micheli C.- Verzichelli L., *Il Parlamento*, Il mulino, Bologna, 2004.

De Siervo U., *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, vol. I, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, Carocci, Roma, 2004, p. 3 s.

Elia L., voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 s.

Elia L., *A proposito di "ridimensionamento" del voto segreto*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato. III. La Costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 261 s.

Fabbrini S., *De Gasperi e la "giuntura critica" del periodo 1948-1953. L'Italia dell'immediato dopo-guerra tra due modelli di democrazia*, in *Ricerche di storia politica*, 2008, p. 53 s.

Floridia G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.

Galli G., *Mezzo secolo di DC. 1943-1993. Da De Gasperi a Mario Segni*, Rizzoli, Milano, 1993.

Gianfrancesco E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in questa rivista, 2008.

Lanzalaco L., *Le politiche istituzionali*, Il mulino, Bologna, 2005.

Longi V.-Stramacci M., *Il regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori (1848-1968)*, II ed., Giuffrè, Milano, 1968.

Mannino A., *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, Giuffrè, Milano, 1999, p. 99 s.

Manzella A., *Maggioranza ed opposizione in Parlamento*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 1969, n. 4, p. 43 s.

Manzella A., *Il groviglio del "decretone"*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 138 s.

Manzella A., *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003.

Maranini G., *Storia del potere in Italia 1848-1967* (1967), nuova ed., Guaraldi, Firenze, 1983.

Merlini S., *Il governo costituzionale*, in *Storia dello Stato italiano dall'unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995, p. 3 s.

Milazzo P., *L'assetto del governo*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. I, p. 68 s.

Morisi M., *Le leggi del consenso. Partiti e interessi nei primi parlamenti della repubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992.

Musella L., *Il trasformismo*, Il mulino, Bologna, 2003.

Orlando F., *Ma non fu una legge truffa*, Cinque lune, Roma, 1989

Orsina G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Il mulino, Bologna, 1996, p. 397 s.

Petta P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli, Roma, 1975.

Piretti M.S., *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il mulino, Bologna, 2003.

Pizzorusso A., *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, coordinata da F. Barbagallo, vol. II. 2., Einaudi, Torino, 1995, p. 113 s.

Predieri A., *Parlamento 1975*, in Id., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Comunità, Milano, 1975, p. 11 s.

Quagliariello G., *La legge elettorale del 1953*, Il mulino, Bologna, 2003.

Quagliariello G., *Cinquanta anni dopo la riforma elettorale del 1953*, in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Il mulino, Bologna, 2004, p. 71 s.

Rolla G., *Riforma dei regolamenti parlamentari ed evoluzione della forma di governo in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, p. 593 s.

Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, ora in Id., *Scritti minori. I. Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 213 s.

Rotelli E., *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 87 s.

Sabbatucci G., *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

Scoppola P., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il mulino, Bologna, 1991.

Simoncini A.-Boncinelli V., *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. II, p. 151 s.

Tosi S., *Modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1959.

Tosi S., *Diritto parlamentare*, I ed., Giuffrè, Milano, 1974.

Traversa S., *I tempi degli interventi parlamentari (L'art. 39 del regolamento della Camera dei deputati)*, in *Diritto e società*, 1983 (ora in Id., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi (Studi)*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 409 s.).

Ungari P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 39 s.

Ungari P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia. Corso universitario 1970-1971*, Carucci, Assisi, s.d. (ma 1971).

Valentino N., *Enrico De Nicola*, La Navicella, Roma, 1989.

Zampetti E., *L'evoluzione dei regolamenti parlamentari nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 649 s.