

Introduzione

EDUARDO GIANFRANCESCO E NICOLA LUPO

Tutto lo sviluppo della storia del diritto pubblico dalla fine del secolo XVIII sino a questi nostri tempestosi giorni, è avvenuto attorno alla specificazione delle funzioni e alla moltiplicazione dell'importanza dell'istituto parlamentare in generale e delle assemblee in cui esso consiste ed opera.

Basterebbero forse queste parole del Maestro del diritto pubblico italiano, Vittorio Emanuele Orlando – inserite in uno scritto dal titolo esemplare: *“Il Diritto parlamentare nel Diritto costituzionale”*, datato 11 aprile 1950 e posto quale introduzione al noto lavoro di Federico Morhoff *Giurisprudenza parlamentare* – a dare un senso a questa raccolta di contributi, dedicati al ruolo esercitato dai regolamenti parlamentari nei principali momenti di svolta della storia costituzionale italiana.

Se la storia del diritto costituzionale italiano è storia innanzi tutto dell'istituzione parlamentare, allora l'analisi dei regolamenti parlamentari è punto privilegiato di osservazione della trasformazione, ora evolutiva ora involutiva, del diritto costituzionale del nostro Paese.

Della forma di governo, innanzitutto: giocandosi in primo luogo nel complesso delle regole di disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle assemblee parlamentari la partita decisiva dei rapporti tra governo e parlamento e di quelli tra maggioranza ed opposizione.

Ma, come evidenziano alcune delle relazioni di seguito pubblicate, la modifica delle regole del gioco parlamentare incide direttamente altresì sul fondamentale principio di struttura del nostro ordinamento, ovvero il principio democratico: l'ambizione – che caratterizza “la storia del diritto pubblico dalla fine del secolo XVIII sino a questi nostri tempestosi giorni” (e la tempesta non sembra essersi diradata del tutto da quando V.E. Orlando scriveva...) – di rendere il Parlamento lo “specchio” della società determina un intuibile strettissimo collegamento tra le regole fondamentali di organizzazione e funzionamento del Parlamento stesso ed il principio primo di identificazione di una collettività che si fa popolo.

È il diritto parlamentare a registrare

linee di continuità e di frattura del legame tra “popolo” e “parlamento”: come dimostrano esemplarmente l’esperienza fascista di trasformazione della nozione di rappresentanza politica e – l’accostamento non scandalizzi – la crisi di legittimazione rappresentativa dell’istituzione parlamentare registratasi, in Italia, negli ultimi anni.

Il riferimento non è soltanto a quello che, a stare alle cronache, è sotto gli occhi di tutti, ovvero la crisi di riconoscimento da parte dei rappresentati-società civile nei confronti dei rappresentanti selezionati dal sistema politico-partitico (e dalla legge elettorale da questo sistema prodotta). Di una crisi di legittimazione è possibile anche parlare con riferimento al diverso – ma complementare al primo – tema del legame della rappresentanza con il “territorio” e all’esigenza di individuare una diversa qualità della rappresentanza parlamentare in una delle due camere. Anche questo costituisce, come è evidente, un aspetto del diritto parlamentare che incide in modo immediato e diretto sulla forma di stato.

Ma quale è, allora, il posto del “Diritto parlamentare nel Diritto costituzionale”?

Dai contributi raccolti in questo volume, emerge, secondo noi, la conferma della posizione di assoluta avanguardia che il diritto parlamentare ha assunto nella storia del diritto costituzionale italiano, dalle origini sino ad oggi.

La peculiare natura delle sue regole, collocate all’intersezione tra politica e diritto, conferisce ad esse una sensibilità straordinaria a registrare le tensioni che si sviluppano nel diritto costituzionale “generale”. Viene a questo proposito in gioco la “struttura” delle regole di diritto parlamentare, nel loro intreccio di diritto scritto, convenzioni, suscettibili o meno di generalizzazio-

ne, consuetudini, precedenti “selezionati” dal Presidente di assemblea (o meglio, da questo in collaborazione con l’apparato servente): un *corpus* normativo di grande articolazione e ricchezza, che consente al diritto parlamentare di cogliere in anticipo i segnali del cambiamento, del passaggio di questo dal piano meramente politico a quello giuridico.

I contributi del presente volume sembrano confermare questa estrema “sensibilità” delle regole di organizzazione e funzionamento delle assemblee parlamentari alle trasformazioni delle istituzioni e delle dinamiche costituzionali: dalle fibrillazioni della forma di governo parlamentare proprie dell’esperienza statutaria di fine Ottocento, alle conseguenze dell’introduzione del suffragio universale e della legge elettorale proporzionale del 1920, al caso macroscopicamente rilevante dell’avvento del regime fascista al potere ed allo stravolgimento da esso operato dei tradizionali istituti di diritto parlamentare; e così via, fino ad arrivare alle modifiche regolamentari degli ultimi decenni che rispecchiano l’ansia, per così dire, di razionalizzazione e rafforzamento della posizione costituzionale del governo e le trasformazioni del sistema indotte dalle riforme elettorali del 1993 e del 2005.

Se, del resto, il parlamento è l’organo rappresentativo della società per eccellenza, è naturale che al suo interno si manifestino, prima che altrove, le tensioni al cambiamento dell’ordine costituzionale complessivo e che il diritto parlamentare “registri” tali tensioni.

Allo stesso tempo – ed è il rovescio della medaglia del fenomeno appena considerato – sono proprio le regole del diritto parlamentare a focalizzare per prime il muta-

mento costituzionale, contribuendo al suo prodursi, prima ancora che esso trovi una sua formalizzazione in previsioni di rango costituzionale.

Anche in questo caso, nelle pagine che seguono, il lettore potrà trovare una pluralità di applicazioni di tale principio: dalla nascita della forma di governo parlamentare, alla sua evoluzione in epoca statutaria, alla sua crisi, sino alle diverse periodizzazioni costituzionali dell'esperienza repubblicana, che spesso corrispondono a processi riformatori dei regolamenti parlamentari.

Talvolta, come esemplarmente spiegato da Silvano Tosi, è la stessa Costituzione rigida ad essere integrata, se non modificata, attraverso il diritto parlamentare: in questo caso, ragionare di quale sia il posto del diritto parlamentare nel diritto costituzionale finisce per essere leggermente riduttivo.

Si tratta, nel complesso, di un processo circolare evidente e, tutto sommato, naturale nella vita dell'istituzione parlamentare: nell'esperienza italiana forse maggiormente visibile che in altri ordinamenti, caratterizzati, invece, da un maggiore grado di dettaglio delle disposizioni costituzionali in tema di forma di governo e rapporti tra parlamento e governo (e qui il pensiero va, per antitesi, all' "ingabbiamento" del diritto parlamentare operato dalla Costituzione francese del 1958).

Ciò che occorre, invece, mettere ancora in evidenza, ad integrazione di quanto sin qui detto, è che l'esperienza italiana si caratterizza per un ulteriore elemento, questa volta di debolezza, del diritto parlamentare, che emerge da più di una delle relazioni che seguono.

La specificità indubbia del diritto par-

lamentare, come diritto di assemblee legislative, si è infatti troppo spesso tradotta in un isolamento dello stesso rispetto al diritto costituzionale generale.

Vi è in ciò qualcosa di paradossale che non può sfuggire: la branca del diritto pubblico caratterizzata dalla massima capacità recettiva, quando non anticipatoria, delle tendenze evolutive dell'ordinamento ha scontato e sconta, nell'esperienza italiana, una situazione di separatezza che inevitabilmente si traduce in un distacco di essa dalla strumentazione garantistica che il "diritto costituzionale generale" ha progressivamente sviluppato a protezione degli istituti fondamentali della forma di stato e della forma di governo.

Sono evidenti e note le "nobili" ragioni di questo "splendido isolamento", in difesa dei parlamenti avverso gli esecutivi regi ed i giudiziari ad essi legati. Forse non è ancora sufficientemente diffusa, però, la consapevolezza di come la dottrina (un tempo gloriosa) degli *interna corporis*, giunta al termine l'era del parlamentarismo romantico, abbia indebolito la capacità di resistenza del parlamento italiano di fronte ai colpi del fascismo.

Venendo ai giorni nostri, questo distacco ed isolamento manifesta una serie di evidenti criticità rispetto alla "grande regola dello stato di diritto", per usare l'espressione della decisione della Corte costituzionale che con la maggiore eleganza argomentativa ha confermato in epoca recente questa separatezza: il tema "classico" ma sempre dolente dell'autodichia; il giudizio sui titoli di ammissione; la tutela dei "terzi" che vengano in contatto con potestà del Parlamento, come nel caso del potere di inchiesta; la sottrazione sostanziale ad ogni possibilità di verifica esterna del procedi-

mento decisionale parlamentare e, conseguentemente, la nascita di prassi quanto mai discutibili nella loro conformità a Costituzione, come quella dei maxi-emendamenti e della compressione estrema dei tempi di esame dei provvedimenti in Commissione; la rincorsa al “peggior precedente” e, quindi, il problema di una gestione più trasparente e oggettiva delle fonti non scritte del diritto parlamentare.

Quelli appena ricordati sono soltanto alcuni esempi in cui l'autonomia del diritto parlamentare si traduce in una separazione immotivata da principi costituzionali di portata generale e rischia di minare le basi della stessa legittimazione democratica del Parlamento nella società italiana contemporanea.

Ci sembra opportuno aggiungere – in prospettiva – che un riflesso di questo atteggiamento “isolazionista” lo si può cogliere anche nell'idea, di tanto in tanto emergente nel dibattito politico italiano, che le modifiche dei regolamenti parlamentari possano da sole risolvere i problemi di funzionalità della forma di governo. Anche in questo caso, dietro una pretesa autosufficienza del diritto parlamentare si nasconde una propensione all'isolamento dello stesso dal diritto costituzionale generale. Un più maturo approccio al tema delle riforme istituzionali non può infatti, a nostro giudizio, prescindere da riforme costituzionali ed elettorali connesse ed accompagnate a conseguenti riforme regolamentari.

L'indagine di tipo storico che in questa sede si è operata dovrebbe aiutare – così almeno noi curatori speriamo – a cogliere i rischi che l'approccio “isolazionista”, nelle sue diverse declinazioni, determina per il radicamento del diritto parlamenta-

re nel diritto costituzionale e per la idoneità del primo ad operare in relazione circolare con il secondo.

Da questa circolarità è scaturito – nel bene e nel male, ma nel complesso ci sembra che il bene prevalga sul male – un secolo e mezzo di storia costituzionale del nostro paese. Al valore tutelato da questa circolarità dobbiamo restare legati, se vogliamo che il parlamento resti lo “specchio” rappresentativo nel quale la società può in ogni momento riflettersi per interrogarsi, riconoscersi, migliorarsi.

Il volume raccoglie gli atti di un seminario organizzato dal Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS Guido Carli di Roma e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo e svoltosi il 30 novembre 2007. L'organizzazione del seminario non sarebbe stata possibile senza la disponibilità della prestigiosa sala Igea dell'Enciclopedia italiana, gentilmente concessa dal suo Presidente, il professor Francesco Paolo Casavola, e senza la preziosa collaborazione dei dottori Giovanni Piccirilli, Giovanna Perniciaro, Cristina Fasone e Gabriella Angiulli.

Un ringraziamento particolare a Stelio Mangiameli per l'aiuto finanziario nella pubblicazione.

Proprio nel momento in cui questo volume stava per andare in stampa è venuto a mancare il professor Leopoldo Elia, che ad esso aveva contribuito con due acuti interventi e, prima ancora, presiedendo la terza sessione del seminario del 30 novembre 2007.

I curatori non dimenticheranno mai il sostegno e la disponibilità che il professor Elia – nella Sua profonda sensibilità di storico delle istituzioni parlamentari e di finissimo inter-

prete del diritto costituzionale e parlamentare – ha manifestato, sin da subito, nei confronti dell’iniziativa della quale ora pubblichiamo i risultati (come di quella che l’ha preceduta, svoltasi a Roma il 17 marzo 2006, e i cui atti sono in Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione, a cura di E. Gianfrancesco e L. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007).

Con l’amarezza e il rimpianto che la lettura delle ultime righe dell’intervento finale del professor Elia suscitano in noi, dedichiamo questa raccolta di contributi scientifici alla Sua memoria di studioso appassionato e di uomo mite e allo stesso momento coraggioso, in un tempo che richiede tutte queste virtù riunite.