

# Consuetudini costituzionali e Regolamenti parlamentari

LEOPOLDO ELIA

Vorrei anzitutto fare alcune precisazioni sulla prima legislatura repubblicana, che è stata definita "all'inglese" per una caratteristica predominante; e cioè per la doppia titolarità da parte del premier De Gasperi sia della Presidenza del Consiglio che della leadership del suo partito. Lo statista trentino, pur non essendo più segretario della Democrazia cristiana, ne era però il leader indiscusso. In tutta la prima legislatura non si riscontra mai quella polemica contro il doppio incarico che si rivolgerà più tardi contro Fanfani e contro De Mita, per il fatto di cumulare la carica di segretario del partito e di Presidente del Consiglio. De Gasperi, pur non rivestendo la carica di segretario del partito, tenuta prima da Piccioni, poi da Taviani e da Gonella, è sempre stato il leader, riconosciuto da tutti come tale. Questo assimilava la forma di governo italiana alla situazione inglese.

Naturalmente De Gasperi si rendeva conto, malgrado i rilievi critici di Leone per una sua scarsa conoscenza delle prassi

seguite nelle due Camere, di una obsolescenza delle norme contenute nei regolamenti prefascisti. De Gasperi era ben consapevole, come testimonia il suo testamento politico a Napoli nel 1954, dei limiti dei regolamenti parlamentari. Ed è questo uno dei motivi non ultimi del tentativo di legge c.d. maggioritaria (*vulgo* truffa): De Gasperi affermava esplicitamente che, se con il premio si fosse consolidata una maggioranza ampia in Parlamento, dopo il passaggio della legge in sede elettorale, sarebbe stato possibile varare regolamenti più moderni, adeguati ai tempi più veloci della vita contemporanea.

Da ultimo vorrei notare che nella prima legislatura vengono in essere tratti fondamentali della nostra forma di governo. Non c'è solo l'accordo con Einaudi per riservare al Presidente della Repubblica la nomina dei giudici costituzionali e dei senatori a vita senza nessuna interferenza governativa, ma c'è anche un rafforzamento del Governo nei confronti del Parlamento mediante la innovazione della questione di

fiducia. La questione di fiducia non ha un fondamento esplicito nel testo costituzionale, tanto è vero che il Presidente della Camera Gronchi, per un periodo non brevissimo, ogni volta che era posta la questione di fiducia con effetti di abbreviazione del lavoro parlamentare, in particolare sulla legge maggioritaria, affermava che quel caso non faceva precedente; ma in realtà, siccome poi questi “non precedenti” si accumulavano, in pratica si formò una consuetudine costituzionale vera e propria a favore della richiesta del voto di fiducia, che costituisce comunque un mezzo importante a disposizione del Governo.

A questo proposito, c'è un problema che viene un poco trascurato, circa la natura della fonte regolamentare. La fonte regolamentare è molto più articolata di quello che si potrebbe pensare: ci sono cioè norme regolamentari più resistenti, con una base più forte che non altre più opzionali, di carattere strumentale. Quali sono queste norme più forti all'interno del regolamento parlamentare? Sono almeno quelle che codificano una consuetudine che si è già formata: quando le norme regolamentari riconoscono la questione di fiducia (art. 116 reg. Cam.), questa è già in vigore come regola di natura consuetudinaria. Quindi, anche in sede di revisione del regolamento, non sarebbe così facile, anzi, non dovrebbe essere addirittura possibile cambiare quella norma, mentre sarebbe sicuramente ammissibile cambiarne molte altre. Analoga situazione si presenta nel rapporto fiduciario Camere – singoli ministri: la sfiducia individuale nei confronti dei ministri, che è codificata nel regolamento della Camera, non viene esplicitata in quello del Senato, dove vige



Corridoio di Palazzo Montecitorio.

in quanto consuetudine costituzionale. C'è una *diuturnitas* ed una *opinio juris* che sono meno forti forse di altre per la ripetizione degli eventi che danno luogo alla consuetudine, ma la ripetizione c'è, per il fatto stesso che i Presidenti mettono ai voti le mozioni di sfiducia, sempre respinte prima del famoso caso Mancuso, perché il Presidente del Consiglio solidarizza con il ministro che si tenta di sfiduciare. Quello che è importante dal punto di vista della fonte non è il risultato del voto, ma il fatto che il Presidente metta ai voti queste mozioni di sfiducia, perché così si forma appunto una consuetudine costituzionale.

Elia

È il rapporto tra diritto non scritto e diritto scritto che viene in considerazione: pur presentandosi tutte come norme di fonte regolamentare (e perciò di uguale forza), in realtà alcune di esse si caratterizzano, a un livello più profondo, per un grado maggiore di resistenza e di durezza normativa essendo già fondate su una fonte consuetudinaria.