



EVOLUZIONE DELLE NORME REGOLAMENTARI SOTTO LA PRESIDENZA DI ENRICO DE NICOLA

La Presidenza di Enrico De Nicola (giugno 1920 - aprile 1921 nella XXV Legislatura; giugno 1921 - dicembre 1923 nella XXVI) rappresenta uno dei periodi più proficui per la codificazione di nuove norme del Regolamento della Camera, ed inoltre ha una grande importanza storica, anche da questo punto di vista, perchè le modifiche introdotte sono le ultime approvate prima del fascismo. Queste norme costituiscono, quindi, il perfezionamento di quel Codice della Camera che dal 1848 si era continuamente aggiornato senza peraltro mai rinnovarsi, *in toto*, nella sostanza: e la disciplina alla quale faranno capo le Assemblee liberamente elette dopo la crisi politica e istituzionale sarà appunto il Regolamento del 1922.

Come in molti altri campi della sua attività, così in questa, che gli fu certamente tra le più congeniali, Enrico De Nicola profuse tutte le sue energie, la sua cultura e le sue grandi doti di moderatore delle opposte esigenze politiche, pur senza mai apparire come l'artefice unico o principale delle decisioni provocate. Vero è che Egli, che in qualità di Presidente della Giunta del Regolamento propose le modifiche, aveva una responsabilità diretta e ufficiale nella nuova disciplina: tuttavia si sforzò sempre di farla apparire più una conseguenza logica e inevitabile del nuovo sistema proporzionale dell'elezione, e del riconoscimento ufficiale dei Gruppi di partito, che non una ardita intuizione personale per mezzo della quale si sarebbero potute evitare o almeno mitigare le asprezze di una lotta politica che si annunciava sin da allora in termini di estrema drammaticità.

Così De Nicola — Presidente della Camera e della Giunta che propose le nuove norme — si limitò, nel corso del relativo dibattito in Assemblea, a fare qualche breve precisazione o a dare qualche chiarimento di carattere pratico sulle riforme proposte.

Egli pensava, poi, che una serie sia pure nutrita di modifiche parziali apportata al Regolamento sarebbe stata più accetta alle tumultuanti Assemblee che ebbe la ventura di presiedere: perciò non propose un

nuovo Regolamento in blocco come avevano invece fatto, senza successo, i suoi predecessori subito dopo la fine della guerra.

Anche nel governo della Camera, dunque, all'altissima idealità di attribuire condizioni di normalità e di libertà alla vita e alla attività dell'organo costituzionale (De Nicola credette sempre nel Parlamento come sede di compensazione e non di esasperazione degli interessi di parte), corrispose il tentativo di raggiungere lo scopo nel modo più semplice e pratico, anche a discapito di un più profondo riconoscimento del suo impareggiabile e decisivo contributo.

Due furono, in sostanza, gli scopi della riforma del Regolamento attuata sotto la Presidenza dell'on. De Nicola: permettere un dibattito più sereno e ordinato in Assemblea, e adattare la struttura della Camera alla nuova realtà rappresentata dal sistema proporzionale e dai partiti organizzati.

Tratteremo dunque separatamente di queste due parti della riforma del Regolamento, che comunque ebbero entrambe nel pensiero di Enrico De Nicola il significato di una difesa dell'istituto parlamentare, ormai minacciato da vicino sia dall'exasperazione del parlamentarismo che dall'incombente ombra della dittatura.

1) MODIFICHE DEL REGOLAMENTO RIGUARDANTI L'ORDINE DELLE SEDUTE E DEI DIBATTITI IN ASSEMBLEA - ALTRE MODIFICHE MINORI

Limitazioni al diritto di parlare sul processo verbale. — Su proposta della Giunta del Regolamento, furono approvate senza discussione nella seduta del 22 giugno 1922, e costituiscono oggi il secondo comma dell'art. 47 del Regolamento. Gli interventi sul verbale sono limitati a rettifiche formali, a chiarimenti e correzioni del pensiero espresso dall'oratore nella precedente seduta, nonchè al fatto personale. Trattasi di una disciplina più precisa della materia, intesa ad eliminare, come affermò la relazione, « oziosi duplicati di discussione ».

Sanzioni disciplinari per fatti accaduti fuori dell'Aula. — Furono introdotte per la prima volta nel 1922 (22 giugno) su proposta della Giunta che prevedeva la censura per fatti di eccezionale gravità che si svolgessero « nel recinto di Montecitorio ». La dizione fu sostituita durante la discussione in Aula in quella di « recinto del Palazzo della Camera ». La disposizione, che attualmente è contenuta nell'art. 56, ultimo comma, del Regolamento, ha un preciso fondamento logico e giuridico: come l'immunità si estende a tutto il palazzo della Camera, così a tutto

il palazzo deve estendersi il potere disciplinare della Presidenza della Assemblea.

Diritto di parola per gli ex membri del Governo che adottarono provvedimenti in discussione. — È una disposizione approvata il 22 giugno 1922, e in questo caso ne abbiamo l'interpretazione autentica dell'on. De Nicola. Egli affermò che l'innovazione tendeva a consentire la parola al deputato ex Ministro il quale altrimenti, a norma del Regolamento vigente, non avrebbe neppure potuto parlare per fatto personale. La norma costituisce l'attuale secondo comma dell'art. 73 del Regolamento.

Commissioni di indagine su accuse mosse ai deputati. — La costituzione di Commissioni di indagine per l'esame delle accuse mosse ai deputati nel corso di una discussione deriva dalla proposta del deputato Colonna di Cesarò, la quale però prevedeva un organismo permanente con funzionamento obbligatorio, e cioè una specie di giurì d'onore. La Giunta del Regolamento trasformò questa iniziativa nell'attuale art. 74, che prescrive la Commissione d'indagine solo su richiesta del deputato offeso; inoltre la Commissione non è permanente, ma è nominata caso per caso. L'istituto si è dimostrato utilissimo in varie occasioni ed ha avuto modo di essere applicato in molti casi di accesa polemica politica e personale. La norma fu approvata il 22 giugno 1922.

Limiti di tempo (20 minuti) per l'illustrazione degli ordini del giorno svolti dopo la chiusura della discussione generale. — È una disposizione (attuale secondo comma dell'art. 81 del Regolamento) simile a quella che limita il diritto di parlare sul verbale, in quanto ha lo stesso fine di evitare un duplicato della discussione. È da notare che la norma valeva originariamente per gli ordini del giorno svolti dopo la chiusura, quando questa fosse formalmente deliberata dalla Camera, mentre oggi è applicata indistintamente alla illustrazione di tutti gli ordini del giorno. La disposizione fu approvata, come le precedenti, il 22 giugno 1922.

Particolari disposizioni sugli emendamenti con carattere finanziario presentati durante la discussione in Assemblea. — Riguardano gli attuali quarto e sesto comma dell'art. 86 del Regolamento i quali stabiliscono che gli emendamenti presentati in Aula e che comportino aumento di spesa o diminuzione di entrata sono trasmessi alla Commissione finanze e tesoro (oggi Commissione bilancio) la quale può chiederne il rinvio della discussione per poterli esaminare. Tanto la relazione della Giunta del Regolamento che una dichiarazione del Presidente De Ni-

cola in Aula (22 giugno 1922) precisarono che le norme rappresentavano « una maggiore disciplina del diritto di emendamento, in modo da evitare deliberazioni che portino aggravio di spesa senza che la Commissione finanze e tesoro ne abbia prima precisato l'entità, e da impedire comunque decisioni di sorpresa ». Circa il particolare carattere della Commissione finanze e tesoro vedasi, più avanti, l'illustrazione della riforma regolamentare concernente l'istituzione delle Commissioni legislative.

Votanti e astenuti. — Su questo importante argomento la riforma De Nicola portò alla introduzione nel Regolamento dell'attuale art. 100 che dice: « Nelle votazioni, per la cui validità è necessaria la constatazione del numero legale, è tenuta nota di coloro che si estengono dal voto.

« I deputati presenti alla seduta, i quali non partecipino a una votazione, saranno computati come astenuti agli effetti del numero legale ».

Già nel 1888 il Regolamento aveva sancito il principio della distinzione tra votanti e astenuti; le disposizioni approvate nel 1922 rappresentano un perfezionamento della disciplina, perchè il conteggio degli astenuti è esteso a tutte le votazioni qualificate (e non più soltanto a quelle a scrutinio segreto), e inoltre i deputati presenti si considerano astenuti agli effetti del numero legale. Circa quest'ultima norma, il Presidente De Nicola con palmare chiarezza rispose a un dubbio dell'onorevole Matteotti (22 giugno 1922): « Quando si procede alla votazione per scrutinio segreto, talvolta vi sono dei deputati che non vanno a votare. La loro presenza è constatata dalla Presidenza. Il Presidente dice: invito l'onorevole X a votare; se l'onorevole X non va a votare, ai fini del numero legale è dichiarato presente ».

Rinunzia allo svolgimento delle proposte di legge. — Sin dal 1868 era stato stabilito che i deputati svolgessero le proprie proposte di legge per la presa in considerazione preliminare. Per evitare perdite di tempo con quella che era (ed è ancora oggi) quasi sempre una semplice formalità, nel 1922 (23 giugno) fu ammessa la rinunzia allo svolgimento da parte del deputato. È da osservare che oggi tale facoltà, contenuta nel primo comma dell'articolo 133 del Regolamento, non può essere esercitata ove la proposta contenga onere finanziario, in ossequio alle rigide disposizioni sulla copertura della spesa di cui all'articolo 81 della Costituzione.

Riduzione a due mesi del termine per la decadenza di interrogazioni, interpellanze e mozioni. — Anche questa disposizione, oggi compresa nel secondo comma dell'articolo 132 del Regolamento, ha un significato di

snellimento dei lavori parlamentari. Il termine vigente prima del 1922, quando fu approvata la norma (23 giugno), era di 3 mesi; con la riforma, inoltre, nel termine non furono compresi i periodi di vacanze.

Attribuzioni alle Commissioni permanenti dell'esame delle petizioni. — Con l'istituzione delle Commissioni permanenti, di cui tratteremo organicamente più avanti, fu abolita la Commissione speciale per le petizioni che era in vita dal 1848; le petizioni furono assegnate, secondo il criterio di competenza, alle Commissioni legislative. La disposizione, contenuta nell'attuale articolo 109, fu approvata il 66 agosto 1920.

Aumento del numero dei Questori e loro elezione con la rappresentanza delle minoranze. — Con la riforma del giugno 1922 fu aumentato da 2 a 3 il numero dei Questori, cosa che consentì la loro elezione con rappresentanza delle minoranze che ebbero a disposizione un posto, applicandosi la votazione limitata ai due terzi attuata per i Comitati e Commissioni varie di nomina diretta della Camera. Tali norme sono attualmente comprese negli articoli 4 e 5 del Regolamento.

2) LA RIFORMA DEL 1920-22 SULLA STRUTTURA DEGLI ORGANI INTERNI DELLA CAMERA. I GRUPPI DI PARTITO E LE COMMISSIONI LEGISLATIVE PERMANENTI

Ogni Parlamento ha sempre avuto bisogno di creare nel suo seno particolari organismi, ai quali affidare funzioni che difficilmente una numerosa Assemblea legislativa potrebbe, nella sua interezza, svolgere.

Una svariatissima serie di uffici, di giunte, di commissioni è il risultato di questa esigenza. Alcuni di questi istituti sono antichissimi: Giunta del Regolamento delle elezioni, del bilancio, delle autorizzazioni a procedere, e tanti altri istituti, molti dei quali a carattere permanente, sono nomi ormai da tempo immemorabile entrati nell'uso della pratica parlamentare.

La data di nascita delle Commissioni parlamentari a carattere permanente, e con precisi limiti di competenza per materia, può essere considerata l'estate del 1920, quando la Camera dei Deputati approvò, sotto la Presidenza di Enrico De Nicola, nelle sedute del 24 e 26 luglio, e del 6 agosto, le relative modifiche al proprio Regolamento.

Scopo della riforma De Nicola era in sostanza quello di attribuire agli organi preparatori dei lavori della Assemblea quella stessa fisionomia politica che la Camera aveva assunto dopo l'adozione del sistema proporzionale e la conseguente entrata in funzione dei Gruppi parla-

mentari di partito. Oltre a questo motivo politico, ve ne fu però un altro di carattere tecnico: si pensò cioè che le Commissioni alle quali era demandato il compito di esaminare preliminarmente i progetti di legge, per riferire quindi alla Camera, potessero più proficuamente svolgere la loro funzione se permanentemente fossero state investite di provvedimenti riguardanti determinate materie, salva restando la facoltà della nomina di Commissioni speciali per la discussione di particolari progetti.

La riforma De Nicola era di grande importanza politica e pratica, e sopravveniva al momento giusto, quando cioè l'esperienza aveva abbondantemente dimostrato la insufficienza di entrambi i sistemi tradizionali di discussione preliminare delle leggi: quello degli uffici e quello delle tre letture.

Il Regolamento provvisorio del 1848, cioè dell'anno in cui si aprì la prima Camera subalpina, stabiliva che i progetti di legge dovevano essere esaminati da « uffici » (costituiti da deputati estratti a sorte). Gli uffici nominavano un commissario ciascuno; i commissari di almeno due terzi degli uffici si costituivano quindi in ufficio centrale che, dopo ulteriore esame, nominava il relatore incaricato di stendere la relazione scritta per la Assemblea.

In sostanza, vi erano, dunque, tante commissioni quanti erano i provvedimenti che dovevano essere discussi dalla Assemblea, e duravano in vita fino a quando il progetto di legge scompariva dall'ordine del giorno.

Tre commissioni permanenti erano però previste dallo stesso Regolamento: una per la finanza e la contabilità, una per l'agricoltura, industria e commercio, e una per le petizioni.

Questo sistema rimase praticamente in vigore, salve alcune varianti, fino al 1920. Molte volte fu proposta l'abolizione degli uffici, ed alcune volte prospettata l'opportunità di introdurre nel Regolamento della Camera il sistema delle tre letture (che, adottato nel 1868, fu pochissimo applicato e quindi soppresso una prima volta nel '73). Vi furono anche alcune innovazioni relative alla nomina di Commissioni permanenti: di esse però soltanto quella per i bilanci mantenne un carattere veramente continuativo. Nell'88 fu nuovamente accolto il sistema inglese delle tre letture (comitato generale al posto dei vari uffici) ma non in sostituzione, bensì in aggiunta a quello degli uffici, che dalla lunga esperienza parlamentare aveva acquistato praticità e sicurezza.

Fu durante la prima guerra mondiale che si cominciò a discutere sulla opportunità della istituzione di una Commissione a carattere permanente per la politica estera, che avrebbe dovuto consigliare e appoggiare il Governo nei difficili frangenti del conflitto. La proposta non ar-

rivò in porto, ma furono proprio i parlamentari di opposizione che, dichiarandosi contrari, posero il problema più vasto della integrale sostituzione degli uffici con commissioni permanenti a carattere proporzionale, con specifica competenza per le singole branche della legislazione.

L'iniziativa ebbe esito favorevole principalmente per la riforma elettorale del 1919 che diede, per la prima volta, una chiara fisionomia politica ai vari settori della Camera: di fronte a questo dato di fatto, il sistema degli uffici estratti a sorte si dimostrò nettamente sorpassato e l'istituzione delle Commissioni potè essere rapidamente applicata. Notiamo qui per inciso che un grande pregio dei lavori di riforma del 1920-22 fu quello di non abrogare interamente gli istituti che si andavano sostituendo e di permettere così l'utilizzazione quanto più larga possibile dell'esperienza parlamentare: anche oggi, infatti, che le Commissioni permanenti sono state potenziate e arricchite della funzione legislativa, sussistono e con ragione, anche se sotto altro nome, varie forme procedurali che hanno resistito ai più gravi eventi politici e alle più draconiane riforme regolamentari.

Con la riforma De Nicola del 1920 furono istituite nove Commissioni permanenti, per le seguenti materie:

- 1) affari interni, ordinamento politico e amministrativo, igiene e sanità;
- 2) rapporti politici con l'estero e le colonie;
- 3) finanze e tesoro;
- 4) esercito e marina militare;
- 5) lavori pubblici e comunicazioni;
- 6) economia nazionale;
- 7) legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazioni a procedere;
- 8) istruzione pubblica e belle arti;
- 9) legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza sociale.

Funzione di tali Commissioni, l'esame preliminare dei disegni o delle proposte di legge e, in genere, di ogni progetto per il quale fosse richiesta una relazione alla Camera.

I membri delle Commissioni venivano designati dai Gruppi parlamentari politici (che avevano assunto il nome di « Uffici ») in proporzione alla rispettiva consistenza numerica nella Assemblea. I Gruppi potevano così scegliere i loro delegati secondo le attitudini e le competenze individuali. Ciò portava a un duplice benefico effetto: innanzi-

tutto, la preparazione dei testi legislativi veniva più efficacemente perfezionata dal punto di vista tecnico; in secondo luogo, i partiti potevano anticipatamente prendere posizione sui vari provvedimenti, contribuendo in misura notevole alla discussione in Assemblea con una preventiva e chiara determinazione degli atteggiamenti politici dei vari Gruppi.

Le operazioni preliminari alla formazione delle Commissioni consistevano innanzitutto nella dichiarazione di appartenenza a un Gruppo, dichiarazione che doveva essere fornita da ciascun deputato. Nella prima applicazione del nuovo sistema risultarono così costituiti i seguenti nove gruppi: liberal-democratico con 89 deputati; liberale con 23; popolare con 99; radicale con 56; repubblicano con 10; rinnovamento con 33; socialista con 155; socialista riformista con 18 e misto con 18. Ogni Gruppo composto di almeno 20 deputati costituiva un ufficio; se non si raggiungeva questa cifra, o si addiveniva alla formazione di un ufficio composto di gruppi affini, o si cadeva sotto la norma che istituiva l'ufficio misto come insieme dei deputati non iscritti a un gruppo politico determinato. La cifra fu però portata a 10 per i partiti per i quali si riconosceva una organizzazione unitaria nel Paese, ma che non raggiungevano il numero di 20 deputati; della disposizione beneficiarono i socialisti riformisti e i repubblicani.

Gli uffici venivano convocati simultaneamente dal Presidente della Camera per procedere alla propria costituzione, all'inizio della legislatura e di ciascun anno finanziario. Nella stessa riunione essi nominavano con votazione segreta i propri delegati in seno alle Commissioni permanenti sulla base di un delegato per ogni venti iscritti o frazione superiore a dieci. Nessun deputato poteva essere designato a far parte di più di due Commissioni permanenti.

Le Commissioni, così formate, venivano a loro volta convocate, sempre dal Presidente della Camera, per la nomina dei propri organi, atto indispensabile all'inizio dei lavori.

La disposizione che parificava la legislatura all'anno finanziario per quanto riguardava il rinnovamento delle Commissioni — oggi molto attenuata — importava che, al termine dell'anno finanziario stesso, tutto il lavoro pendente presso le Commissioni si intendeva decaduto. Perciò le nuove Commissioni dovevano riesaminare tutte le materie che non erano ancora passate al vaglio della Camera, anche se per caso il lavoro preliminare fosse stato interamente compiuto.

Il Regolamento non poneva limitazioni nè dava direttive precise

per la discussione in Commissione. Era solo stabilito che il relatore doveva essere eletto a maggioranza assoluta.

Il primo insediamento delle Commissioni permanenti avvenne il 30 novembre 1920, e già un anno e mezzo dopo venivano apportate al Regolamento nuove modifiche che la breve esperienza di quel periodo aveva dimostrato opportune. Così (22 giugno 1922) la Commissione per l'Economia nazionale si suddivise in due nuove Commissioni: una per l'agricoltura e una per l'industria e commercio, e in due si divise anche la Commissione lavori pubblici e comunicazioni. Poichè, infine, fu aggiunta una Commissione per le terre liberate e redente — a carattere provvisorio — le Commissioni furono complessivamente portate a 12.

Con le stesse modifiche fu stabilito di elevare il numero dei membri di ciascuna Commissione (tranne quella degli esteri) a 44 e fu fissato quel termine massimo di due mesi per la presentazione delle relazioni alla Camera, del quale ci dovremo occupare a proposito dell'attuale funzionamento delle Commissioni.

Altre innovazioni riguardarono la Commissione per le finanze e tesoro, le cui funzioni furono notevolmente ampliate: essa mantenne così anche formalmente quel carattere diverso da tutte le altre che già aveva posseduto, al tempo degli uffici, come Giunta generale del Bilancio, carattere che tuttora conserva nella sua nuova denominazione di Commissione del Bilancio e che rivela la straordinaria importanza di questo istituto parlamentare.

Le norme regolamentari concernenti la istituzione dei Gruppi parlamentari e delle Commissioni Permanenti, introdotte sotto la Presidenza di Enrico De Nicola, sono ancora oggi, dopo quasi quarant'anni, in grandissima parte vigenti. Anche la grande innovazione delle Commissioni in sede deliberante — la sola che ha dato al Parlamento repubblicano la possibilità di esercitare la funzione legislativa superando il pericolo che si profila oggi sulle istituzioni parlamentari di tutto il mondo, di non dimostrarsi all'altezza dei tempi, non è stato altro che un felice innesto sulla robusta pianta delle riforme nel 1920-22.

Tutto ciò dimostra quale importanza abbia avuto per un retto ed efficace svolgimento dell'attività parlamentare la presidenza di un grande giurista come Enrico De Nicola, che, senza dimenticare i grandi aspetti politici e costituzionali connessi alla carica di Presidente della Camera dei Deputati, seppe essere un ottimo *speaker* e nello stesso tempo un profondo ed appassionato studioso dei regolamenti parlamentari, un minuzioso conoscitore dei loro pregi e dei loro difetti.