

3 novembre 2009

## L'autonomia del Parlamento sulla scorta di alcune delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari

di **Cristiana Mei**

1. Premessa – 2. Il Parlamento nella “democrazia maggioritaria” italiana - 3. La funzione legislativa del Parlamento sulla scorta delle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari - 3.1. La programmazione dei lavori – 3.2. I disegni di legge prioritari del Governo – 3.3. il “voto bloccato” – 4.

1. Le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari, presentate all'avvio della XVI Legislatura, sia alla Camera che al Senato dai Presidenti dei Gruppi parlamentari di maggioranza, appaiono speculari, caratterizzate da un'identica relazione introduttiva<sup>[1]</sup> e finalizzate al raggiungimento di obiettivi specificamente individuati: rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento, introduzione dello Statuto dell'Opposizione ed impedimento della frammentazione parlamentare.

Con particolare riferimento alla dinamica del ruolo del Governo in Parlamento e alla necessità dichiarata di rafforzarne la posizione, risulta necessario muovere da alcune valutazioni.

Entrambe le relazioni introduttive delle proposte sostengono che «l'affermazione di una dinamica bipolare con alternanza fra le diverse coalizioni politiche e con l'indicazione preventiva del capo della coalizione (che di fatto comporta l'investitura diretta del Premier) abbia mutato profondamente il sistema politico-istituzionale italiano. In particolare, le elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 abbiano plasmato il sistema politico in direzione di una bipolarizzazione semplificata, basata essenzialmente su due grandi partiti a vocazione maggioritaria, portatori di proposte di governo ».

Sul piano meramente fattuale, tali premesse possono risultare difficilmente contestabili, alla luce delle modalità di presentazione e di elezione dei rappresentanti, previste in applicazione della legge elettorale 21 dicembre 2005, n. 270: il recepimento della pratica, già invalsa dal 1994, di designare, precedentemente alla tornata elettorale, il nome del candidato alla Presidenza del Consiglio ha, nei fatti, inciso su diverse dinamiche funzionali di ordine istituzionale<sup>[2]</sup>.

Secondo alcuni, questa pratica, poi codificata nella legge elettorale, avrebbe inciso nel senso di una maggiore legittimazione e di un ruolo, sempre crescente del Presidente del Consiglio, quale leader della

coalizione di maggioranza, ipotizzando l'affermarsi di "una regola convenzionale, derivante dalla previa indicazione sottoposta al corpo elettorale, secondo la quale all'indomani delle elezioni il Capo dello Stato debba nominare come Presidente del Consiglio il candidato prescelto dalla coalizione vincente e quindi "scelto" dal corpo elettorale[3]."

Infatti, la legge elettorale ha contribuito, con la previsione di diversi meccanismi[4], ad accentuare la struttura maggioritaria della democrazia italiana, già avviata con la riforma elettorale del 1993. In conseguenza di tali meccanismi, si è parlato di una perdita della "funzione elettiva" del Parlamento nei confronti del Governo, ma si è trattato, nei fatti, ad avviso di chi scrive, di un mero spostamento di tale funzione alla fase precedente della competizione elettorale, concretizzatosi nella determinazione del candidato alla Presidenza del Consiglio ad opera dei futuri soggetti, poi attori della scena parlamentare.

Nelle democrazie "maggioritarie" del resto, cui corrisponde per lo più, un assetto dei partiti a dinamica bipolare o addirittura a struttura bipartita, la funzione di investitura dei governi "è tuttavia riconducibile al corpo elettorale, il quale, eleggendo il parlamento, ha modo di esprimersi sullo stesso leader di governo, per lo più il leader del partito che ha vinto le elezioni. Proprio questa coincidenza "nella identificazione di *premiership* e *leadership* del partito al governo"[5] – o come nel caso italiano del "capo della coalizione maggioritaria" – hanno determinato un'influenza del Governo sulla maggioranza, tale per cui esso tende a porsi quale vero e proprio "comitato direttivo[6]" della stessa.

Sul piano normativo o più propriamente costituzionale, di contro, tale premessa non può che considerarsi errata, con particolare riferimento all'inciso dell'investitura diretta del premier, visto il permanere del dettato dell'art. 94 Cost. che, nella designazione della forma di governo parlamentare, prevede ancora che il Governo venga investito della fiducia dalle Camere.

Dunque, se non può sostenersi l'avvento di un'investitura diretta del Presidente del Consiglio, fermo restando il dettato costituzionale, non si può neppure fare a meno di sottolineare che l'insieme inorganico dell'assetto dei partiti e della riforma elettorale, a Costituzione invariata, abbia inciso sulla specifica e fondamentale dinamica Parlamento-Governo.

Da quest'ultimo punto di vista, si assiste, ormai da tempo, ad un cambiamento nella dialettica della forma di governo parlamentare, non più imperniata sullo scambio tra maggioranza ed opposizione, ma su quello tra governo ed opposizione, in cui la maggioranza rimane inglobata nel governo, di cui si limita a ratificare le decisioni. Questo "assorbimento" della maggioranza nel governo incide sull'autonomia parlamentare nel suo complesso sotto un duplice rilevante profilo: quello della funzione legislativa e quello del controllo parlamentare sull'operato del governo.

Sotto il primo profilo, gli elementi più rilevanti attengono non tanto e non solo alla ricorrente prassi della decretazione d'urgenza quanto, soprattutto, all'abuso della questione di fiducia, posta, per lo più, su maxiemendamenti governativi, di cui risulta altissimo il potenziale distorsivo sulla legislazione parlamentare.

Sotto il secondo profilo, quello del controllo parlamentare, "l'incorporazione" della maggioranza nel governo e l'assenza di poteri di incidenza concreti da parte dell'opposizione, non consentono al Parlamento, nel suo insieme, di assicurare, concretamente, quella "funzione di garanzia e di *balance* che nelle concezioni classiche della dottrina della separazione dei poteri avrebbe dovuto essere connessa alla divisione fra potere legislativo e potere esecutivo[7]".

Infatti la nuova dinamica, sopra specificata, viene, conseguentemente, ad incidere sul sistema dei limiti che i due poteri, esecutivo e legislativo, debbono avere nella forma di governo che qui ci occupa. Il contrasto maggioranza-minoranza contrassegna e caratterizza il meccanismo dell'apparato parlamentare, costituendone "limite effettivo anche per un governo che si regga sulla maggioranza[8]". Di contro, non

si può sostenere una separatezza completa fra i due poteri, poiché i sistemi parlamentari “sono tutti basati sulla condivisione del potere tra legislativo ed esecutivo” ed è proprio sulla base “dei differenti tipi di relazioni tra esecutivo e legislativo che le prestazioni dei sistemi parlamentari sono così diverse tra loro[9]”.

Da questo punto di vista, le modifiche dei regolamenti parlamentari proposte della maggioranza, incidono proprio sul dato dell'autonomia parlamentare, sostenendo l'avvento di “un regime parlamentare caratterizzato dall'alternanza tra schieramenti contrapposti, in cui la operazione dei poteri non passerebbe più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo quanto piuttosto attraverso la “dialettica tra il continuum Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall'altra”, venendo così a configurare la maggioranza come una sorta di “appendice” del Governo stesso.

2. Il principale interrogativo posto dall'analisi delle riforme dei regolamenti parlamentari attiene alla necessaria valutazione dello stato attuale dell'organo Parlamento nella forma di governo italiana. Infatti, partendo da tale primaria valutazione, risulta più agevole leggere la *ratio* sottesa all'atto di autonomia delle singole camere.

Le riforme dei regolamenti parlamentari hanno, nel corso degli anni, rispecchiato, in qualche modo, le tendenze in atto nel paese[10].

Pertanto, una sintetica rassegna delle varie riforme dei regolamenti permette di cogliere il mutamento del ruolo del Parlamento da essi recepito e nel contempo da essi accentuato.

Così, i regolamenti del 1971 pongono “il rapporto tra maggioranza ed opposizione sul piano della necessaria intesa, clausola primaria della funzionalità del Parlamento[11]”: in quest'ottica si spiegano alcuni degli interventi riformatori, quali l'unanimità dei gruppi per la deliberazione dell'ordine del giorno e la prevalenza del voto segreto su ogni altra modalità.

Le riforme degli anni Ottanta appaiono, invece, sostanzialmente, di segno contrario: si abbandona la logica dell'unanimità, in favore di quella maggioritaria, in sede di adozione del programma dei lavori, qualora manchi l'accordo di tutti i gruppi sulla proposta dei presidenti, formulata tenendo conto delle richieste della maggioranza, dell'opposizione e dello stesso governo. Il principio della prevalenza del voto segreto viene sostituito dal principio di segno opposto, facendo così “venir meno una rilevante clausola che vincola all'intesa – condizione di funzionalità del sistema – e forse la più efficace per la struttura del modello politico e la ricorrente formula del governo di coalizione[12]” nonché contribuendo così, implicitamente, ad un rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento[13].

Infine, le riforme degli anni Novanta attribuiscono al Presidente d'assemblea[14] un ruolo decisivo di “motore e garante della programmazione, poiché in mancanza del raggiungimento del quorum dei tre quarti in conferenza dei Presidenti di gruppo è a lui attribuito il potere di predisporre programma e calendario[15]”. Inoltre, viene generalizzata l'immediata “applicazione del contingentamento dei tempi di intervento e il superamento definitivo del principio della necessaria votazione di tutti gli emendamenti presentati[16]”.

Pertanto, l'evoluzione parlamentare, avutasi dal 1971 ad oggi, scandita dai vari interventi in materia di regolamenti, sembra passare da *un parlamento per l'integrazione*[17] ad un *parlamento per la decisione*[18], attraverso riforme che si caratterizzano, spesso, per una maggior centralità assunta dal momento della decisione rispetto a quello della discussione parlamentare, al fine di assicurare tempi certi e rapidi[19], Camere efficienti e produttive, con una limitazione crescente delle prerogative dei singoli parlamentari[20]. La tendenziale evoluzione verso una forma di “democrazia decidente”, caratterizzerà anche gli intenti di riforma dei regolamenti parlamentari della XII legislatura, nei quali verrà definitivamente compiuto il passaggio “da una democrazia parlamentare fondata sulla pura

rappresentanza ad una democrazia parlamentare fondata sulla decisione.[\[21\]](#)”

Tale trasformazione ha inciso sul “ruolo” costituzionale del Parlamento, “non più caratterizzato come centro propulsore delle dinamiche politiche nazionali[\[22\]](#)”, spazio esclusivo della rappresentanza, nel quale “si determina il compromesso politico necessario per la definizione e lo sviluppo del sistema democratico[\[23\]](#)”, ma luogo in cui il confronto politico finisce col rimanere, troppo spesso, assorbito, entro le logiche del Governo.

In merito, può risultare utile valutare lo spirito, insieme con i consapevoli timori, nonché le scelte finali effettuate dalla Costituente, con particolare riferimento alla forma di governo e al ruolo assegnato al Parlamento. Durante il dibattito costituente, data per raggiunta la concordanza sul sistema parlamentare, il problema si poneva intorno ai presidi stabilizzatori di tale sistema[\[24\]](#), la mancanza dei quali, secondo Elia[\[25\]](#), è stato il fattore determinante della tendenza della storia costituzionale italiana a “conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell’ordine del giorno degli stabilizzatori, ridotto in pratica solo alla scelta di un sistema parlamentare senza presidi istituzionali”. Ma tale tentativo di recuperare l’occasione mancata in sede costituente “assomiglia a quell’oasi nel deserto che si crede raggiunta ma poi svanisce nel nulla[\[26\]](#)”.

L’ordine del giorno Perassi ipotizzava un indirizzo di riforma nel senso di un “parlamentarismo razionalizzato”, che tutelasse le esigenze governative di stabilità e arginasse, nel contempo, le possibili derive del parlamentarismo. L’attenzione si concentrò, però, nel corso dei lavori della Costituente, sul tema della “democrazia dei partiti[\[27\]](#)”, nella quale quest’ultimi si rivelavano “l’elemento portante del sistema politico[\[28\]](#)”, nell’ambito del quale “accanto ad un forte primato del Parlamento, il Governo restava in posizione sostanzialmente subalterna senza garanzie di stabilità e di autonomia[\[29\]](#)”.

Il Parlamento ha assunto, nel quadro di una forte instabilità governativa e di un sistema caratterizzato da formazioni politiche altamente rappresentative, un ruolo centrale nella forma di governo, supplendo all’instabilità governativa con una relativa continuità delle Camere.

L’assenza di “dispositivi idonei” ha determinato, però, la tendenza del sistema verso soluzioni, per così dire “alternative”, che consentissero il raggiungimento di una maggior stabilità di governo attraverso lo strumento della riforma del sistema elettorale e dei regolamenti parlamentari.

Tale tendenza è stata accompagnata, poi, dal progressivo mutamento delle formazioni politiche, dai partiti ideologici di massa ai partiti “sempre meno portatori di identità collettive e sempre più pragmatici[\[30\]](#)”, da quella “democrazia dei partiti” che aveva caratterizzato i lavori della Costituente ad una democrazia delle decisioni, che “trascura” la primaria esigenza delle democrazie pluraliste di rappresentazione e risoluzione dei contrasti. Questa inclinazione verso la stabilità di governo non è andata, peraltro, neppure a vantaggio dell’efficienza governativa: il raggiungimento di essa è condizione necessaria, ma non sufficiente perché vi sia un’efficienza governativa: “le prestazioni dipendono dai prestatori d’opera, così come la guida dipende dai guidatori[\[31\]](#)”.

Il cambiamento del sistema politico, anche in conseguenza del sistema elettorale maggioritario[\[32\]](#), ha contribuito ad alterare il ruolo del Parlamento, attraverso una progressiva attrazione nella sfera governativa di poteri e prerogative parlamentari. In tal modo si è così giunti ad un Parlamento che non legittima più le sue decisioni attraverso il dibattito, ma adempiendo a standard di efficienza, la cui posizione di *trait d’union* con la società viene cancellata e sostituita dalla (più razionale, ma grigia) collocazione al fianco degli organi statali, al cui lavoro esso “collabora”, secondo un neutrale principio di divisione dei compiti.[\[33\]](#) Dalla centralità dei partiti in Parlamento alla centralità dell’efficienza.

3. Alla luce delle precedenti osservazioni, vanno considerate ora le attuali proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate dai presidenti dei Gruppi di maggioranza, nella prospettiva di un

rafforzamento del Governo in Parlamento. Esse incidono, in misura rilevante, sull'autonomia e sul ruolo del Parlamento, con particolare riferimento alla sua funzione legislativa. In particolare, sono tre gli ordini di problemi coinvolti.

In primo luogo, la definizione della programmazione dei lavori, strumento che, come si è visto[34], è stato spesso al centro dei mutamenti dei regolamenti parlamentari per l'importanza chiave che esso ricopre rispetto all'organizzazione e al contenuto dei lavori in Aula

In secondo luogo, l'esame dei disegni di legge prioritari presentati dal Governo, ai quali viene assicurato un particolare percorso, volto alla definizione, in tempi molto stretti, dell'esame da parte dell'Aula.

Infine, l'inserimento di una particolare forma di "voto bloccato" da parte del Governo nei confronti del Parlamento sui disegni di legge prioritari, su quelli di conversione dei decreti legge e sui disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica.

3.1. Come è stato visto[35], già la riforma del 1997 aveva messo mano alla programmazione dei lavori e al calendario, nell'ottica di una decisione parlamentare che non andasse a discapito del dibattito e della rappresentanza degli opposti interessi. In essa, il ruolo del Presidente della Camera assumeva un rilievo fondamentale, in caso di mancato consenso dei Presidenti dei Gruppi Parlamentari sia sul programma che sul calendario.

Naturalmente "la programmazione costituisce uno degli snodi essenziali per l'attuazione del programma di governo e dell'indirizzo politico-legislativo del medesimo e della sua maggioranza"[36], e questo spiega il particolare interesse rivestito dalla questione nell'ottica dei mutati rapporti politici. Tali cambiamenti, figli del nuovo sistema elettorale, avevano determinato, già alla vigilia della riforma del 1997, l'esigenza di garantire la realizzazione del programma di governo, in maniera più incisiva e concreta, rendendo il Parlamento maggiormente "permeabile" alle proposte del Governo.

Anche le ultime proposte di modifica della maggioranza appaiono finalizzate in questo senso, ma rischiano di limitare, oltre misura, le prerogative parlamentari e l'autonomia dell'organo nel suo complesso.

Più specificamente, l'attuale testo dei regolamenti parlamentari, prevede, in proposito, che il programma dei lavori dell'Assemblea sia deliberato dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo, "collegio-chiave per l'organizzazione del lavoro in Parlamento[37]". La proposta di modifica della maggioranza al regolamento della Camera[38] prevede la modificazione del termine "deliberato" con quello di mera "predisposizione" da parte della Conferenza e ridefinisce, in misura rilevante, il peso del Governo nell'esame dei disegni di legge.

Premessa la priorità degli argomenti indicati dal Governo, è stata inserita una specificazione rispetto alla quota parte da riservare agli argomenti indicati dai Gruppi Parlamentari, cui spetterebbe un terzo degli argomenti compresi nel programma, destinando metà di questi agli argomenti indicati dal Capo dell'Opposizione e la restante parte a quelli indicati dagli altri Gruppi, in proporzione alla loro consistenza numerica e secondo un criterio di tendenziale rotazione[39].

Ad una prima approssimazione "se ne deduce che gli argomenti indicati prioritariamente dal Governo dovrebbero rappresentare ben i due terzi di tutta la programmazione, quelli indicati dal Capo dell'opposizione un sesto (ossia, la metà del terzo restante), ed il rimanente sesto dovrebbe accogliere le proposte di tutti gli altri Gruppi (ossia delle altre minoranze e della stessa maggioranza)[40]".

Come è stato evidenziato[41], tale meccanismo, lungi dall'andare a discapito della sola opposizione, viene ad influenzare anche l'autonoma capacità di proposta della maggioranza parlamentare: si presume

che essa concorra con gli altri gruppi parlamentari, in proporzione alla loro consistenza numerica, a “spartirsi” il restante sesto. Invero, risulta evidente che gli argomenti della maggioranza ben potranno essere assorbiti nell’ampia quota governativa, ma nell’ipotesi, comunque eventuale, di una qualche residua quota di proposizione autonoma da parte dei gruppi di maggioranza, essa resterebbe relegata alla spartizione del restante sesto.

Tale indebolimento dell’autonomia della maggioranza parlamentare, data l’esigua quota ad essa riservata, nell’ambito della programmazione dei lavori, influisce sul ruolo indipendente del Parlamento nel suo complesso e comporta una rilevante marginalizzazione dell’iniziativa autonoma dei Gruppi parlamentari di maggioranza. Questi ultimi, infatti, possono limitarsi a ratificare gli argomenti del Governo, ma per ottenere il concreto esercizio della propria iniziativa legislativa sono confinati alla metà del terzo residuo, da spartirsi con gli altri gruppi, oppure alla speranza che sia il Governo, nella determinazione del proprio programma, a fare proprie eventuali proposte della maggioranza stessa. Risulta, comunque, evidente che non possa considerarsi migliore la posizione dell’opposizione: la quota ad essa riservata si rivela, nei fatti, esigua e senza nessuna possibile incidenza concreta sui lavori parlamentari.

Inoltre, la proposta sottolinea l’assoluta priorità degli argomenti indicati dal Governo, espressa, con le stesse finalità, nella predisposizione del calendario, che subisce la medesima ripartizione dei tempi tra Governo, Opposizione e Gruppi rimanenti.

In tale modifica emerge lo scopo che si pone la riforma: conformare i regolamenti ad un regime parlamentare caratterizzato dall’alternanza tra schieramenti contrapposti, in cui l’operazione dei poteri non passerebbe più attraverso la separazione del legislativo dall’esecutivo quanto piuttosto dalla “dialettica tra il continuum Governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall’altra”, con una sostanziale torsione del ruolo del Parlamento nel senso che si è detto[42].

Inoltre, risulta necessario sottolineare che tale proposta di modifica[43], realizza l’effetto di privare il Parlamento non solo dell’organizzazione della propria “agenda dei lavori”, di cui il Governo uscirebbe, in misura evidente, guida incontrastata e sulla quale non è possibile negare il ruolo di indirizzo che lo stesso viene ad esercitare, ma anche della possibilità concreta di discutere e dibattere sulla non approvazione o sulla modifica di un determinato disegno di legge, essendo previsto un contingentamento forte ed un “potere di emendamento speciale” sugli stessi argomenti, prioritariamente indicati dal Governo.

La *ratio* sottesa alla modifica è, dunque, quella di una sostanziale uniformità di intenti tra il Governo e la propria maggioranza parlamentare, sulla quale la proposta tutta si incentra, finendo, però, in troppi passaggi, ad azzerare la dinamica indipendente del Parlamento stesso, comprimendo, oltre misura, l’iniziativa legislativa spettante ai singoli membri delle Camere, prevista dall’art. 71 Cost.

3.2. Sempre nella stessa direzione, si pone l’introduzione di un contingentamento forte sui alcuni disegni di legge presentati dal Governo. L’introduzione dell’art. 25-bis R.C.D.[44] prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri, al momento della presentazione alla Camera di un disegno di legge, possa comunicare al Presidente della Camera che il disegno di legge riveste carattere prioritario in quanto diretto ad attuare il programma di governo. In tal caso, il Presidente della Camera, sentita la Conferenza dei presidenti di gruppo, assume le conseguenti decisioni per organizzare l’esame del disegno di legge, in modo da assicurarne un’adeguata analisi, in relazione alla sua complessità, fermi restando i termini di conclusione dello stesso entro trenta giorni dalla sua assegnazione. Qualora la relazione sul disegno di legge non sia presentata dalla Commissione entro trenta giorni, la discussione in Assemblea ha luogo sul testo del disegno di legge presentato dal Governo.

In conseguenza di tale modifica, l’intervento governativo avrebbe la possibilità, in primo luogo, di

contribuire ad un ulteriore stravolgimento dei lavori che l'Assemblea si era data. In secondo luogo, con un contingentamento così stringente sui disegni di legge del Governo, verrebbe a risultarne fortemente compromessa la logica stessa della funzione legislativa del Parlamento. Infatti, trattandosi di disegni "finalizzati ad attuare il programma di governo" e, perciò stesso, presumibilmente, tecnicamente complessi e politicamente molto rilevanti, il Parlamento, pena il rischio del ritorno all'originaria proposta governativa, si troverebbe costretto ad esaminarli in soli trenta giorni[45].

Il Parlamento, nella previsione di una così forte "sanzione", si troverebbe di fronte alla necessità di esaminare il progetto di legge in Commissione entro trenta giorni dalla sua assegnazione al fine della presentazione della relazione sul progetto di legge all'Assemblea, con una stretta notevole sull'istruttoria e il dibattito. Invero, tale proposta di modifica avvicina l'approvazione dei progetti di legge prioritari del Governo a quanto già accade, ai sensi degli artt. 123-bis R.C. e 126-bis R.S., per i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria pubblica, i quali prevedono che il Governo possa chiedere la deliberazione entro un determinato termine, stabilito, però, dalla deliberazione della conferenza dei presidenti di gruppo.

In conseguenza della mancata conclusione dell'esame in Assemblea entro trenta giorni, la discussione avrà luogo sul testo del disegno di legge presentato dal Governo, con la conseguenza che l'eventuale reiezione o adozione del testo da parte della maggioranza parlamentare assumerebbe le vesti concrete di una questione di fiducia, ponendo l'Assemblea, già vittima di un contingentamento rilevante, sul bilico perenne del sostegno o meno alla compagine governativa.

Tale proposta sarebbe animata dalla convinzione che l'intervento governativo in tal senso, potrebbe, in qualche modo, ridurre il verificarsi di "fenomeni degenerativi, quali l'abuso della decretazione di urgenza, i maxiemendamenti ed il ricorso frequente alla questione di fiducia[46]". In via di mero fatto, ma senza garanzie istituzionali, tale meccanismo potrebbe incidere sulla decretazione d'urgenza, in conseguenza della possibilità, per il Governo, di fare passare in Aula i propri disegni di legge prioritari, in tempi estremamente brevi, ma non anche sugli altri "fenomeni degenerativi". Infatti il contingentamento forte dei tempi e il vincolo impegnativo per l'Aula di effettuare la discussione sul testo di legge governativo, non presentano nessuna reale connessione con la possibilità che il Governo rinunci alla prassi dei maxiemendamenti, al fine di influenzare ulteriormente il testo modificato dall'Assemblea o alla questione di fiducia, già "tacitamente e politicamente" posta nel momento in cui l'Assemblea debba dibattere sul testo governativo "prioritario per l'attuazione del programma di governo".

Secondo alcuni[47] "le attuali proposte di modifica tenderebbero a non squilibrare la forma di governo, ma, al contrario, a riequilibrare l'attuale situazione patologica, che vede il Governo abusare degli scarsi strumenti procedurali a sua disposizione pur di portare in votazione e far approvare le proprie iniziative legislative." Tale affermazione si avvale della mera concreta valutazione dei mutamenti dei tempi per giustificare le proposte di riforma, in un'ottica di rassegnata valutazione dello stato di cose esistente, che trarrebbe equilibrio dal riconoscimento al Governo degli strumenti necessari per incidere sul procedimento legislativo nell'ambito di una nuova affermata "legalità regolamentare", che, recependo la patologia in atto, ne regolarizzerebbe le manifestazioni.

Invero, la prassi dei maxiemendamenti, per come viene configurandosi in concreto, associandosi alla questione di fiducia, costituisce, per certi aspetti, elusione dell'art. 72, primo comma, Cost.[48]: la presentazione di emendamenti dal contenuto eterogeneo o unici, ma sostitutivi di più articoli di un progetto di legge, impediscono alle Camere di procedere alla votazione articolo per articolo, trasformando quest'ultimo, che rappresenta il «contenuto necessario della legge[49]», in un coacervo di disposizioni di natura diversa, volto ad incidere su altrettante parti differenti del testo emendato. Tale prassi influisce, conseguentemente, sulla libertà del voto dei singoli parlamentari, in relazione alla possibilità di esprimersi articolo per articolo e, insieme con l'apposizione della questione di fiducia,

tende a coartare la maggioranza parlamentare all'approvazione di quello specifico testo, così modificato dal Governo.

Rispetto alla prassi dei maxiemendamenti, le proposte di modifica oggetto della presente analisi compiono un rilevante passo avanti con l'introduzione di una disciplina fondamentale e decisiva nel senso di una limitazione totale all'utilizzo di tale strumento: l'art. 68-bis per la Camera e l'art. 72-bis per il Senato prevedono che il Presidente dichiari inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che presentino contenuto eterogeneo o comunque interamente sostitutivi di più articoli di un progetto di legge[50].

Tale inammissibilità porrebbe fine all'abusata prassi dei maxiemendamenti, alla quale il Governo ricorre poiché essa consente vantaggi di due tipi: da una parte di tipo contenutistico e dall'altra di tipo temporale. In relazione al primo, il Governo, con un unico maxiemendamento, dal contenuto eterogeneo o sostitutivo di più articoli, viene a stravolgere molte delle disposizioni del testo in discussione in Aula. Sotto il secondo profilo, la prassi dimostra che i maxiemendamenti vengono, di norma, presentati dopo lo scadere del termine ordinario per la presentazione degli emendamenti, fissato dall'art. 86, comma 1, del regolamento della Camera nel giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli. La tempistica di tale presentazione è strettamente funzionale al successivo passaggio dell'apposizione della questione di fiducia sul maxiemendamento: la presentazione dell'emendamento governativo, formalmente unico, ma "dal portato rivoluzionario" quanto ai contenuti, determina l'inemendabilità successiva dello stesso, pena l'apertura di una crisi governativa[51].

Permanendo tale prassi, infatti, nulla vieterebbe che il Governo, dopo aver "imposto" il proprio testo per il decorso dei "fatidici" trenta giorni per l'esame, vanifichi anche la parziale discussione magari già svolta in Aula prima dell'approvazione, qualora, come previsto nelle proposte, non sia disciplinato un momento certo e preciso per il Governo di avvalersi di tale facoltà.

Peraltro, risulta opportuno prevedere una forma di regolamentazione in modo che l'Assemblea possa conoscere per tempo il testo che il Governo chiede di porre in votazione e sia messa in condizione di discuterne in maniera adeguata. Un importante apporto in questo senso viene dato dall'introduzione, prevista nelle proposte di modifica della maggioranza, del n. 2 del già citato articolo 68-bis R.C. e 72-bis R.S. sulla base dei quali, con identico tenore letterale, "il Presidente dichiara irricevibili i progetti di legge presentati alla Camera composti da articoli aventi contenuto eterogeneo". Tale disposizione può assicurare l'omogeneità dei progetti presentati alle Camere, in maniera tale da garantire che l'Aula, pur nel ristretto tempo a sua disposizione, possa procedere ad un esame meno difficoltoso nonché maggiormente coerente su tutti i testi di legge, ivi compresi quelli "prioritari del Governo".

La via utilizzata per il raggiungimento di una "corsia preferenziale governativa" per i disegni di legge prioritari, non appare la più congrua, non solo perché riduce eccessivamente gli spazi di discussione e di istruttoria sul testo di legge, prescindendo dal merito della proposta stessa, alla cui variabilità può essere necessaria un maggiore o minore approfondimento, ma perché essa viene, nei fatti, a vanificare il lavoro eventualmente già svolto in commissione.

Nel maggior rispetto dell'autonomia parlamentare, questo stesso risultato potrebbe essere conseguito in due modi: "o stabilendo che alla data fissata, se l'iter non è concluso, si proceda alla votazione degli articoli mancanti e a quella finale" – così da non vanificare il lavoro già svolto in parte e dalla Commissione e dall'Assemblea – "oppure, in modo più flessibile e articolato, attribuendo al Governo la potestà di chiedere la votazione preliminare del testo di ciascun articolo in discussione, che potrebbe essere quello approvato in commissione o anche un nuovo testo che recepisca le proposte emendative dello stesso Governo. L'approvazione del testo dell'articolo proposto dal governo farebbe decadere tutti gli emendamenti; la reiezione non avrebbe invece effetto preclusivo, ma ad essa seguirebbe l'esame degli emendamenti secondo le regole ordinarie.[52]"



Inoltre, è stato, e non a torto, sottolineato[53] il ruolo del Presidente della Camera[54] dinnanzi alla comunicazione governativa, che si caratterizzerebbe per una sostanziale “presa d’atto”, pur se con l’obbligo di sentire la Conferenza dei presidenti di Gruppo, elemento quest’ultimo che sembra ancora considerare, in un certo qual modo, rilevate l’”opinione parlamentare” in merito.

La funzione che i regolamenti affidano al Presidente, lo rende “arbitro”, in virtù della “relazione tra governo e parlamento indicata dall’art. 94 Cost. e che nella mozione motivata di investitura trova, di volta in volta, la sua concreta tavola di riferimento”[55].

In conclusione, nella strutturazione della “corsia preferenziale per i disegni di legge governativi” sarebbe auspicabile un contemperamento delle varie esigenze, che sia tale da garantire un esame approfondito dei testi, concedendo ad esso un termine più lungo, e la non vanificazione del lavoro già svolto, anche se non completato, dalla Commissione o dall’Aula. Di contro, la previsione del divieto di maxi emendamenti nonché di disegni di legge composti da articoli aventi contenuto eterogeneo ben potrà positivamente influire nel senso, da una parte, di porre un argine alla possibilità che il Governo vanifichi il lavoro delle Camere e dall’altra di assicurare l’omogeneità dei testi sottoposti all’esame delle Camere, rendendo meno problematico e gravoso il cammino per l’approvazione.

Neppure sembrano sussistere ragioni di illegittimità costituzionale, in merito al riconoscimento di una “corsia preferenziale” per le proposte di legge di cui sia dichiarata l’urgenza, stante la presenza dell’articolo 72, comma 2, Cost., che, specificamente, riconosce ai regolamenti parlamentari la possibilità di prevedere procedimenti abbreviati per tali disegni. Per assicurare un sistema equilibrato tra confronto e decisione è necessario che vengano posti dei limiti alle prassi abusate, come in parte fanno le proposte che qui ci occupano, con la previsione di specifici divieti, in maniera tale da non vanificare il già maldestro e limitato confronto svolto dal Parlamento.

3.3. L’ulteriore intervento, volto ad incidere nella sfera del potere legislativo del Parlamento, nel senso di una più penetrante presenza del Governo in Parlamento è quello relativo alla previsione dei nuovi commi 9 dell’art. 85 R.C.D. e 6-*bis* dell’art. 102 R.S.

Tali disposizioni prevedono che, “nel corso dell’esame dei disegni di legge prioritari, dei disegni di legge di conversione dei decreti legge e dei disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, il rappresentante del Governo, possa chiedere, prima che l’Assemblea inizi l’esame degli emendamenti riferiti ad un articolo, che sia posto per primo in votazione un articolo, un articolo aggiuntivo o un emendamento sul quale abbia espresso parere favorevole. In caso di approvazione da parte dell’Assemblea, i relativi emendamenti si intendono decaduti. In caso di voto contrario dell’Assemblea le votazioni riprendono secondo l’ordine normale”. Nella relazione illustrativa si richiama, in proposito l’esperienza parlamentare d’oltralpe del c.d. *voto bloccato*[56] applicato però al livello del singolo articolo del disegno di legge, poiché la nostra Costituzione prevede la votazione articolo per articolo.

La proposta riconosce, nei fatti, una sorta di “potere di emendamento speciale”, in grado di vanificare tutti gli ulteriori tentativi di modifica al testo.

Stante il divieto previsto dalle stesse proposte[57], però, tale emendamento non assumerà la veste di un maxi emendamento, non determinando la necessaria decadenza di tutti gli emendamenti successivi e lo stravolgimento del testo in più parti.

Nell’ipotesi in cui l’esame del testo, pur con un’istruttoria limitata, venga concluso entro il termine di trenta giorni previsto con riferimento ai “disegni di legge prioritari”, ben potrebbe, con l’utilizzo del “potere di emendamento speciale” del Governo, essere modificato, esponendo la maggioranza al rischio

connesso alla decisione di non appoggiare il Governo su un emendamento relativo a disegni di legge di maggior rilievo politico, su cui abbia espresso parere favorevole, ponendo in discussione il rapporto fiduciario con il Governo, sotto due duplici e contrastanti aspetti.

Da una parte, infatti, la maggioranza parlamentare verrebbe ad essere, in qualche modo, coartata nella decisione dal peso politico dell'emendamento governativo, finalizzato all'attuazione del programma, mentre il Governo, al contrario, non sarebbe esposto a nessuna forma di responsabilità nei confronti del Parlamento, poiché, come specificato, "in caso di voto contrario dell'Assemblea le votazioni riprendono secondo l'ordine normale." Pertanto, gli effetti appaiono, per certi versi, simili alla questione di fiducia, con la differenza che nessuna pubblica assunzione di responsabilità governativa, circa la propria permanenza in carica, è riconnessa al mancato voto dell'"emendamento governativo" invece palesemente riconducibile alla questione di fiducia.

Il "voto bloccato", come previsto nella proposta, riguarda anche i disegni di legge di conversione dei decreti legge, con la conseguenza di consentire al Governo di influenzare, in misura rilevante, la *ratio* stessa della legge di conversione, snaturando quel ruolo di controllo e garanzia in essa insita, in conseguenza del potere di legislazione eccezionale riconosciuto al governo dall'art. 77 Cost. Inoltre, la possibilità di orientare il testo della legge di conversione tramite il "potere di emendamento speciale" del Governo non sembra potere garantire, in via di fatto, una diminuzione della prassi abusata della decretazione d'urgenza. Anzi, il Governo potrebbe servirsi di tale facoltà per mantenere intatto il testo del decreto, attraverso l'inserimento del "voto bloccato" nella fase della conversione del decreto in legge.

Il "voto bloccato" francese presenta delle divergenze sostanziali rispetto a questo "potere di emendamento speciale" riconosciuto al Governo: non tanto e non solo perché previsto in Costituzione e non rimesso ai regolamenti parlamentari o perché vertente su un intero testo, inammissibile in Italia, ma soprattutto perché esso trova la sua *ratio* giustificatrice nel pubblico impegno del Governo dinnanzi all'Assemblea Nazionale. Il peso di questa assunzione di responsabilità è tale che il testo di legge passa senza voto dell'Assemblea salva un'esplicita mozione di censura da parte della stessa, con tutte le ripercussioni conseguenti sul rapporto fiduciario Parlamento/Governo.

Questi aspetti sono completamente azzerati in tale proposta di modifica, con la conseguenza che nessuna responsabilità governativa viene impegnata nei confronti del Parlamento e non vi è possibilità per l'opposizione di svolgere pienamente quel ruolo di "sacra critica", che è fondamentale essa abbia per assicurare l'esercizio della funzione di controllo del Parlamento nei confronti del Governo.

4. Dall'analisi svolta, emerge che le proposte della maggioranza, lungi dal facilitare gli scambi maggioranza/governo, cui si dicono preordinate, tendono a mettere alla prova continuamente il rapporto di fiducia Parlamento/Governo, ad assoluto vantaggio del secondo non nell'ottica di un'uniformità di intenti, ma in quella di un'indiretta opera di coercizione, che passa attraverso un fortissimo ed indiscriminato contingentamento dei tempi ed un rilevante potere del Governo di vanificazione dei lavori d'Aula e di Commissione, sottraendo rilievo alla *ratio* alla responsabilità governativa nei confronti del Parlamento, polo incompressibile del rapporto di fiducia.

La programmazione dei tempi, per come strutturata nelle proposte, perde l'occasione di riconoscere all'Opposizione e ai Gruppi parlamentari in generale un'adeguata porzione di iniziativa, comprimendola eccessivamente e non consentendo loro di influenzare, attraverso il dibattito e il confronto, i disegni di legge "prioritari del governo".

La maggioranza, nel pieno rispetto della propria autonomia, dovrebbe sostenere la compagine governativa ma, nel contempo, essere immune da qualsivoglia "appiattimento forzato" sull'organo governativo[58], che ne tradirebbe lo scopo e l'essenza stessa.

All'opposizione, di contro, deve essere riconosciuto, in concreto, il ruolo di importanza strutturale e fondamentale, di controllo sul governo[59], ed è, pertanto, opportuno che, al di là delle contingenze politiche, ci si adoperi affinché tali garanzie di controllo siano reali e concrete[60], pena una perdita progressiva, costante ed eccessiva dell'equilibrio tra il potere legislativo ed esecutivo.

Il Governo non può pretendere di sottrarsi a quella responsabilità nei confronti del Parlamento, che costituisce il fulcro ineliminabile del rapporto di fiducia e il mezzo attraverso il quale è possibile garantire la modificazione della dinamica Governo/maggioranza, in una prospettiva di unità di intenti e di realizzazione di obiettivi comuni.

Il Parlamento, di contro, deve disporre delle garanzie idonee per realizzare la propria autonomia, sia nell'ambito del controllo nei confronti dell'operato del Governo che nell'ambito dell'attività legislativa, sulla quale, maggiormente, le modifiche esaminate tendono ad incidere. In merito, la previsione del divieto di maxiemendamenti nonché di progetti di legge contenenti articoli dal contenuto eterogeneo appare, senz'altro, un tentativo rilevante nel senso di una maggior tutela dell'attività legislativa dell'Aula, escludendo una delle prassi maggiormente abusate dal Governo e facilitando la comprensione e l'analisi dei testi di legge da parte delle Camere.

In conclusione è proprio sul terreno della ormai perduta o forse presunta, ma mai realizzata in concreto[61], centralità del Parlamento che occorre soffermarsi: è innegabile il cammino evolutivo percorso dalle istituzioni parlamentari, che non possono e non devono considerarsi monadi all'interno del sistema, ma prodotto complesso della realtà e, nel contempo, elementi che concorrono a produrla. Esse subiscono, come nei fatti accaduto, gli effetti del mutamento del sistema elettorale, le "tendenze e le oscillazioni" della forma di governo e la capacità o meno dei loro membri di rappresentare i contrasti esistenti nella società. Tali trasformazioni hanno comportato, spesso, la rinuncia a porzioni rilevanti di rappresentanza in favore della decisione, ma dovrebbero far sempre salva l'autonomia dell'organo nel suo complesso, al fine di evitare un sostanziale snaturamento rispetto allo scopo stesso cui esso è preordinato.

C'è da chiedersi, a questo punto, se sarà proprio l'atto di "autonomia per eccellenza" delle Camere ad imprimere il colpo decisivo all'indipendenza parlamentare nella forma di governo italiana.

[1] A.P. Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Doc. II, n. 3, a firma degli Onn. Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone e Gava e A.P. Senato della Repubblica, Doc.II, n. 6, a firma dei Senn. Gasparri e Quagliariello.

[2] Già prima della legge elettorale cfr. G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p.75 e ss. "la nomina del Presidente del Consiglio è diventata tanto più vincolata per il Presidente della Repubblica da diventare una sorta di atto dichiarativo di una decisione già adottata e quindi esaustiva di un procedimento perfezionato. Si risolve in mera investitura del titolare già individuato dal responso elettorale nella carica di Presidente del Consiglio e di traduzione in decreto presidenziale delle proposte di nomina ai vari dicasteri dei titolari indicati dal presidente del Consiglio e sulle quali, stante la posizione di forza del proponente, diventa sostanzialmente ininfluenza qualsiasi eccezione".

[3] M. Volpi, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, Convegno annuale dell'associazione Italiana dei costituzionalisti, Palermo 8, 9 e 10 novembre 2001.

[4] Come ad esempio la designazione del Capo unico della coalizione, il premio di maggioranza e le alte soglie di sbarramento per i singoli partiti non coalizzati.

[5] Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Milano, 1970

[6] Cfr. L. Elia, *Il governo come comitato direttivo del Parlamento, Estr. da Civitas, n. 4, apr. 1951*

[7] A. Barbera, *I Parlamenti*, 1999, Bari, 79. L'A, nella stessa opera, mette in rilievo come "l'efficacia dei controlli parlamentari sia strettamente legata alla presenza di governi in grado di assumersi effettive responsabilità. La crisi della "responsabilità governativa" si riflette, alla fine, sulla stessa capacità di controllo del parlamento: ciò [...] sta avvenendo anche in Italia con il moltiplicarsi di "agenzie", "autorità" e "garanti", p. 80

[8] H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 22

[9] G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2000, 115

[10] T. Martines, con riferimento ai regolamenti del '71, così specificava "i nuovi regolamenti rispecchiano e fissano fedelmente la tendenza in atto in Italia da alcuni anni a rivalutare il ruolo del Parlamento nel sistema, sia inserendolo nel circuito costituzionale con pienezza di poteri per accrescerne la forza politica, sia, ed è questa una *condicio sine qua non*, assicurandone una maggiore e più razionale funzionalità", Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 319.

[11] S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, in L. Violante, *Il Parlamento*, Torino, 2001, 400

[12] S. Labriola, *op. cit.*, 413

[13] "La riforma del voto segreto risultò decisiva per il controllo del governo sulla sua maggioranza: i dissensi da quel momento si devono manifestare apertamente e non sono più possibili imboscate tali da provocare una crisi governativa al riparo dalla segretezza del voto" Lippolis V., *Maggioranza, opposizione e governo*, in Violante L., *Il Parlamento*, Torino, 2001, 639. Più in generale e sulle ripercussioni rispetto alla "centralità Parlamentare" e alla "tutela della libertà decisionale del parlamentare" cfr. S. Curreri, *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in L. Violante, *op. cit.*, 519-542

[14] Qualcuno ha, in proposito sostenuto la sussistenza, di fatto, di una delega al Presidente, Cfr. in proposito F. Lanchester., *Introduzione*, in *La riforma del Regolamento della camera dei deputati*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998, 244

[15] V. Lippolis, *La riforma del regolamento della camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, Napoli, 2007, 9

[16] V. Lippolis, *op. cit.*, 8

[17] A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 8, con riferimento ai regolamenti del 1971, durante i quali - come specifica lo stesso autore - le Camere portarono a compimento il processo di consolidamento della democrazia nel nostro paese, con l'integrazione della maggiore opposizione nel sistema politico, con specifico riferimento alle due celebri mozioni parlamentari che portarono l'opposizione comunista all'accettazione della Comunità europea e dell'Alleanza atlantica, la mozione "di programma" del 15 giugno e la legge n. 801 che istituì il comitato parlamentare di vigilanza sui servizi segreti"

[18] Cfr. T. Martines, *ibidem*, con riferimento al periodo che va dal 1981 al 1990, definito “un difficile percorso di modernizzazione parlamentare”, indicando, specificamente, i deficit che condannavano il sistema Italia all’inseguimento, primo fra tutti il deficit di capacità decisionale, con particolare riferimento alla responsabilità dei “veti incrociati del proporzionalismo e della lottizzazione” e con riferimento, in secondo luogo, al deficit dei “governi di coalizione paritaria: l’assenza di una leadership vera del presidente del consiglio su riottosi ministri, signori di feudi”.

[19] A. Manzella, *op.cit.*, l’autore sottolinea come “l’aspetto della gestione del tempo del Parlamento sia un problema di politica istituzionale per tre gravi ragioni: dare all’intero sistema di governo la certezza dei tempi e la predeterminazione sui tempi della decisione parlamentare; la seconda è quella di assicurare il coordinamento temporale alla moderna legislazione d’intervento e la terza è la necessità di garantire il diritto della maggioranza a decidere, superando i sistemi ostruzionistici della minoranza”, 121.

[20] Si pensi alla riforma del 1997 in relazione al vaglio del Presidente della Camera circa l’ammissibilità o meno degli emendamenti. La base regolamentare era costituita dall’introduzione del c.d. “canguro” (comma 8 dell’art. 85 del regolamento introdotto il 14 novembre 1981), il quale riconosceva al Presidente della Camera la possibilità modificare l’ordine del giorno al fine di ottenere effetti di assorbimento e preclusione per taluni emendamenti. La riforma del 1997, con l’introduzione dell’art 85-bis, prevede una “sorta di contingentamento degli emendamenti da sottoporre al voto in relazione alla consistenza numerica dei gruppi nel caso in cui il Presidente decida di procedere a votazioni riassuntive o per principi poiché la votazione di tutti gli emendamenti comporterebbe lo sfioramento del calendario” (V. Lippolis, *op. cit.*, 9). La corrispondenza tra la presentazione di un emendamento e il diritto a vederlo posto in votazione trova il suo fondamento costituzionale dell’art. 71 Cost., nella prospettiva che anche il potere di emendamento rientri nell’iniziativa legislativa di ciascun parlamentare Cfr. in proposito A.A. Cervati, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Giu.*, Istituto dell’enciclopedia italiana, vol. XVII, Roma, 1989, 4. Dal canto suo, la riforma rispondeva ad esigenze di limitazione delle misure antiostuzionistiche, che trovavano, nella possibilità di moltiplicazione delle operazioni di voto, un importante spazio d’azione.

[21] L. Violante, *Il Parlamento*, Torino, 2001, p. XLV - XLVI

[22] G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora un divieto di mandato imperativo*, in XXIII Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre 2008.

[23] G. Azzariti, *ibidem*

[24] Emblematico, in tal senso, l’ordine del giorno dell’on. Perassi, nel quale, accanto alla proposta di scegliere un sistema parlamentare era prevista una specifica disciplina dello stesso che doveva prevedere “dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo” (dal resoconto sommario della seduta del 3 settembre della Seconda Sottocommissione, p. 81). Erano ben chiari nella mente dei costituenti i problemi connessi al pluralismo che, frutto dell’avvento del suffragio universale, ben sarebbe rientrato, come ebbe a specificare Mortati, tra “i problemi organizzativi degli Stati moderni, determinando una trasformazione profonda e sostanziale tale da far sorgere problemi assolutamente nuovi di organizzazione.” (dal resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1947 dell’Assemblea Costituente, p. 302).

[25] Cfr. L. Elia in *La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi*, in Convegno “la Costituzione ieri e oggi”, 9-19 gennaio 2008, Accademia Nazionale dei Lincei: “E’ importante sottolineare che per i costituenti professori di diritto pubblico la scelta non era semplicemente tra sistema presidenziale e sistema parlamentare, ma tra sistema parlamentare presidiato dai dispositivi e gli

altri sistemi. Su questo punto, anzi, il consenso si estendeva ad altri commissari (ricordo l'on. Vanoni): e, stimolati dalla incisiva polemica dell'on. Calamandrei favorevole al sistema presidenziale statunitense, l'on. Tosato e l'on. Bulloni minacciavano che senza i famosi presidi stabilizzatori avrebbero optato per la forma presidenziale. Né si può dire che i professori si accontentavano della "razionalizzazione del rapporto fiduciario" fallita nelle costituzioni democratiche del primo dopoguerra: essi cercavano qualcosa di molto più impegnativo e rassicurante. Però dall'on. Perassi non vennero indicazioni circa i famosi dispositivi: furono l'on. Mortati e soprattutto, con davvero lungimirante originalità, l'on. Tosato a indicare nuove "vie e mezzi" per rafforzare davvero il governo e in particolare il suo capo... Negli anni trenta si prendeva consapevolezza dell'indirizzo politico, del ruolo crescente e necessario del potere di governo specie nella politica economica nonché del fallimento della costituzione di Weimar e di ogni compromesso con gli eredi dell'ancien régime. Così Mortati propose senza successo una contaminazione col sistema direttoriale elvetico, dilatando a due anni di stabilità l'efficacia del conferimento della fiducia parlamentare all'esecutivo: contro la giusta obiezione di Calamandrei secondo cui né questa proposta né quelle per la disciplina della sfiducia proteggevano dalle crisi extraparlamentari e dalle dimissioni di ministri, Tosato rispondeva concentrando sul premier il rapporto fiduciario e inventando, letteralmente, la sfiducia costruttiva... Il vero è (come risulta soprattutto dalla testimonianza di Dossetti, cfr. *A colloquio con Dossetti e Lazzati*. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, Il Mulino, Bologna, 2003, pp.64 e 65) che De Gasperi non voleva nessun rafforzamento dell'esecutivo nella incertezza circa l'esito della prima elezione delle Camere repubblicane, con l'addensarsi delle nubi gravide di guerra fredda: e per motivi simmetricamente difensivi Togliatti diffidava di ogni presidio che desse più stabilità e forza a governi in cui non fossero presenti i comunisti. Naturalmente, da questo vuoto dei dispositivi previsti da Perassi uscì accresciuta la possibilità di intervento dei partiti a tutti i livelli. Insomma, la debolezza istituzionale del potere governativo fu voluta, nello schieramento di maggioranza, dallo stesso De Gasperi, che dissuase Tosato dall'insistere sulle sue proposte e fu accolta con sollievo dai comunisti. Invece questa scelta fu sentita dai democristiani come dettata da uno stato di necessità accettato da De Gasperi, con il rammarico di Dossetti che sognava governi forti, in grado, come quello laburista del 1945, di fare vere riforme."

[26] L. Elia, *ibidem*.

[27] L. Basso, Ass. Cost. Comm. Costit., I Sottocommissione, 400-15, seduta 20 novembre 1946

[28] P. Scoppola, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in L. Violante, *op. cit.*, 358

[29] P. Scoppola, *ibidem*

[30] G. Azzariti, *ibidem*.

[31] Sartori G., *op. cit.*, 126

[32] Vuoi anche per fattori esterni, primo, fra tutti, la caduta del muro di Berlino, Cfr, in proposito quanto sostenuto da E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 37, secondo cui le cause storiche della crisi destinata ad esplodere nel 1992 vadano ricercate su un piano diverso da quello strettamente costituzionale, riconducendole "in primo luogo alla svolta internazionale del 1989, che segna la caduta delle barriere ideologiche" e, per l'Italia specificamente, "alle degenerazioni intervenute in un sistema partitico che, nel corso degli anni, si era sempre più trasformato da laboratorio della politica in strumento di mera occupazione del potere e di perpetuazione di ristrette oligarchie". Accanto a questo fattore non può non tenersi conto di un fattore, apparentemente, completamente indipendente dalle dinamiche politiche, giunto a turbare ulteriormente questo assetto precario e già in crisi ovvero Tangentopoli, la vicenda giudiziaria, arditamente condotta dapprima dalla sola Procura di Milano, ma poi estesa anche altrove, che sconvolse un'intera classe politica. A partire dal Febbraio del 1992, con l'arresto a Milano di Mario Chiesa, del partito socialista, inizia una lunga catena di provvedimenti

giudiziari nei confronti di uomini politici anche di primo piano, appartenenti a quella che era stata, fino ad allora, la classe dirigente, accusata di legami corrotti con il mondo economico e finanziario. In questo clima, tale vicenda giudiziaria, ha avuto l'effetto di aggiungere alla crisi un ulteriore elemento destabilizzante, soprattutto per un perverso circuito giudiziario-mediatico che essa ha attivato, esponendo tutta la classe politica, a volte anche in maniera affrettata ed ingiusta, al giudizio dell'opinione pubblica. Tangentopoli non fu certamente causa, ma sintomo di ciò che stava accadendo ed accelerò il rinnovamento dell'intera classe politica, contribuendo a diffondere, con maggiore forza, l'esigenza di una riforma del finanziamento pubblico ai partiti e dello stesso sistema elettorale

[33] M. Weber, *Parlamento e governo*, trad. it. Bari, 1982, 61, "Un parlamento che lavora è – però, secondo l'Autore – un parlamento che controlla di continuo l'amministrazione collaborando con essa".

[34] Cfr. *supra*, par. 1

[35] Cfr. *supra*, par. 1

[36] G. P. Lasorella,, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. Rossi ( a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Padova, 2004, 13-14

[37] A. Manzella, *op. cit.*, 115

[38] Norma analoga è prevista per il Senato in relazione alla modifica dell'art. 55 R.S.

[39] L'attuale regolamento, con particolare riferimento alla Camera dei deputati prevede l'approvazione del programma con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera, con la riserva, effettuata dal Presidente di una "generica" quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi.

[40] A. Saitta, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, 29 ottobre 2008, su <http://associazioneideicostituzionalisti.it>

[41] A. Saitta, *ibidem*.

[42] Cfr. *supra*, par.2

[43] Insieme con le altre che si esamineranno di seguito Cfr. *infra* 3.b e 3.c.

[44] Nello stesso senso l'art. 55-bis R.S

[45] A. Saitta, *ibidem*, "ciascuna Camera sarebbe chiamata a dibattere e deliberare in tempi assai circoscritti su siffatte proposte, nell'impossibilità, non de jure ma de facto, di svolgere istruttorie con audizioni e approfondimenti tecnici."

[46] A.P. Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Doc. II, n. 3, a firma degli Onn. Cicchitto, Bocchino, Calderisi, Leone e Gava e A.P. Senato della Repubblica, Doc.II, n. 6, a firma dei Senn. Gasparri e Quagliariello.

[47] S. Curreri, *Riforme dei regolamenti parlamentari e forma di governo*, in <http://osservatoriosullefonti.it>, fasc. 1/2009, ma anche, nello stesso senso V. Lippolis, *op. cit.*

[48] Per ulteriori spunti circa la legittimità costituzionale dei maxi emendamenti, si veda E. Griglio,

*Riflessioni in ordine alla legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti*, in <http://forumcostituzionale.it>, 8 luglio 2004, la quale fa riferimento “all’esigenza di ponderazione del contenuto normativo dei testi in discussione, al fine di consentire un’attenta valutazione di ogni singola disposizione; - in armonia con i principi sottesi agli artt. 65, 67 e 68 Cost.” a cui lega “intrinsecamente l’obiettivo di una deliberazione politica non solo adeguatamente informata sui contenuti in discussione, ma anche sostanzialmente libera nella modulazione del voto, nonché all’obiettivo – di cui, in particolare, all’art. 72 Cost. - di una produzione normativa sufficientemente organica e coerente anche sotto il profilo della leggibilità e comprensibilità del testo.”

[49] V. Crisafulli, voce *Disposizione (e norma)* in *Enc. del dir.*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 205

[50] A.P. Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Doc. II, n. 3, art. 68-bis e art. 13 A.P. Senato della Repubblica, Doc.II, n. 6.

[51] Cfr. E. Griglio, *ibidem*, “L’ apposizione della questione di fiducia su emendamenti interamente sostitutivi viene assimilata, in virtù di prassi parlamentare, a quella della questione di fiducia su un articolo (art. 116, comma 2, del regolamento della Camera; per il Senato, si veda in particolare il parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984)”.

[52] V. Lippolis., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, in *Il Parlamento del bipolarismo*, Napoli, 2007, 23

[53] E. Griglio, *La programmazione dei lavori parlamentari*, in <http://osservatoriosullefonti.it>, fasc.1/2009 “E’ questa un’espressione che sembra legittimare una vera e propria “irruzione” del Governo nell’agenda dei lavori, in maniera ancora più forte di quanto avviene nel caso della calendarizzazione dei decreti legge (art. 78 r.S.)”.

[54] Cfr. G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell’insegnamento*, vol. I, Milano, 1968, 315-364; F. Bilancia, *L’imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea Parlamentare)* in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, 332 e ss.; sul punto del ruolo del Presidente della Camera negli attuali regolamenti, a seguito della riforma del 1998, C. De Micheli, L. Verzichelli, *Regolamenti parlamentari e modello maggioritario: quale funzionalità?*, in *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2004

[55] A. Manzella, *op. cit.*, 115-116

[56] Con la sostanziale differenza che a prevedere il meccanismo del voto bloccato, in Francia, è la Carta Costituzionale e non un regolamento parlamentare, cfr. art. 44, comma due, Titolo III Cost. Francese: “Se il Governo lo richiede, l’assemblea si pronuncia mediante un solo voto su tutto o parte del testo in discussione con gli emendamenti proposti o accettati dal Governo”. Proprio in relazione ad un parallelo tra le riforme dei regolamenti parlamentari in Italia e la riforma costituzionale francese del 2008 cfr. N. Lupo, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in “*La riforma della Costituzione in Francia*”, seminario di ASTRID, 19 novembre 2008.

[57] Cfr. *supra*, 3.2.

[58] N. Bobbio, *La regola di maggioranza: limiti ed aporie*, in N. Bobbio, C. Offe e S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranza*, Bologna, il Mulino, 1981, 33-72, il quale specifica il principio secondo cui il governo della maggioranza in democrazia significa soltanto che il potere è nella mani dei più e non che viene esercitato esclusivamente con il ricorso alla regola della maggioranza.



[59] Cfr. V. Lippolis, intervento nell'ambito del seminario *Analisi delle proposte di riforma dei regolamentari della XVI Legislatura*, svoltosi nella Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Roma, co-organizzato con il CESP della LUISS "Guido Carli" e con il Dottorato in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università di Teramo - 12 dicembre 2008, nell'ambito del quale, l'Autore ha ritenuto naturale che si verifici, con la progressiva affermazione del principio maggioritario, una sostanziale "eclissi" del Parlamento come organo di decisione sostanziale. Tuttavia, lo stesso Parlamento potrebbe ritrovare una rinnovata vitalità attraverso il ripensamento della funzione di controllo nei confronti del Governo". Nel senso dell'appartenenza della funzione di controllo al Parlamento nel suo insieme cfr. A. Manzella, *I controlli parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1970, spec. p. 9 s..

[60] Cfr. G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, Il Mulino, 1995, 20, il quale parla di una opposizione "governante", vale a dire orientata ad essere nazionale, rappresentativa, maggioritaria essa stessa. Più specificamente per un decalogo delle "regole per la sopravvivenza" dell'opposizione, p. 111 e ss. op. cit.

[61] A. Barbera, *I parlamenti*, Bari, 1999, p. 100, l'A. sostiene, nei confronti di coloro che parlano di "un declino dei parlamenti" la sussistenza di "un errore metodologico poiché costoro assumono un punto di partenza costruito sulla base di preferenze ideologiche più che sull'analisi dei dati empirici." Secondo l'A., infatti, "Non si dimostra che siano mai realmente esistiti parlamenti dotati di quell'effettiva (e non solo declamata) "centralità" che sarebbe oggi messa in crisi ( a meno che non ci si voglia riferire a brevi periodi della storia britannica, in cui, in un regime censitario, praticamente tutta la classe dirigente era rappresentata in Parlamento). Al contrario si possono oggi osservare fenomeni capaci di ridare fiato alle istituzioni parlamentari – che l'A. identifica – "nel declino del ruolo centrale che era assunto dai partiti di massa a detrimento delle istituzioni parlamentari e nel declino delle pratiche neocorporative, almeno in quei paesi del Nordeuropa da cui esse avevano preso l'avvio".