

DAL PARLAMENTO LEGISLATORE AL PARLAMENTO DEGLI ATTI D'INDIRIZZO *

di Pino Pisicchio**
(14 novembre 2012)

1) *Direttive parlamentari e forma di Governo: una reciproca implicazione*; 2) *Il rapporto Parlamento-Governo attraverso le riforme regolamentari*; 3) *Le direttive parlamentari*; 4) *Il ruolo di indirizzo politico del Governo nelle procedure parlamentari*; 5) *Conclusione; Bibliografia*

1) PROCEDURE PARLAMENTARI E FORMA DI GOVERNO: UNA RECIPROCA IMPLICAZIONE

La forma di governo e la procedura parlamentare registrano implicazioni reciproche, integrando così, uno schema triadico che trova nella Costituzione il suo vertice e la sua ragione¹. La procedura parlamentare, peraltro, va riguardata nella duplice dimensione delle norme dei regolamenti delle Assemblee e delle fonti non scritte, generate da prassi, consuetudini, convenzioni, precedenti e dall'interpretazione del diritto parlamentare alla luce delle nuove dinamiche politico-istituzionali che alimentano l'innovazione procedurale². In questo quadro vanno interpretate, pertanto, le innovazioni introdotte con la "sfiducia individuale"³, che agisce nel senso della parcellizzazione del rapporto fiduciario tra maggioranza parlamentare e Governo⁴, così come la questione della fiducia "tecnica" posta dallo stesso Governo⁵, peraltro legata alla non commendevole prassi del "maxiemendamento"⁶.

Vale la pena soffermarsi sul significato che assume il maxiemendamento nella dinamica attuale dei rapporti Parlamento-Governo, paradigmatico del procedere parallelo dei fenomeni del rafforzamento del ruolo del governo e dell'affievolimento del ruolo delle assemblee parlamentari. Dal punto di vista tecnico il maxiemendamento proposto dal Governo al provvedimento in discussione in Parlamento, giunge a modificare in modo profondo il testo posto in esame, rappresentando una modalità estrema d'uso del potere emendativo.

L'effetto diretto dell'utilizzo di tale risorsa, infatti, sarà quello di impedire la votazione di ogni precedente proposta di modifica, vanificando la prerogativa parlamentare di intervento sulla struttura del provvedimento.

Non va, peraltro, trascurata la considerazione che la prassi è quella di legare al maxiemendamento la questione di fiducia al Governo, determinando, così, l'approvazione dell'emendamento interamente sostitutivo del testo (o di una parte prevalente di esso) o, in caso di mancata fiducia, le dimissioni del Governo⁷.

La tecnica adottata dal maxiemendamento, che nel merito può essere "conservativo" o "innovativo"⁸, è dunque quella di preservare il testo voluto dal Governo dagli emendamenti dell'assemblea parlamentare superando, peraltro, le difficoltà procedurali che potrebbero sorgere se fosse posta la questione di fiducia su un certo numero di emendamenti.

L'uso del maxiemendamento appare come il portato del sistema politico introdotto dalle riforme elettorali del 1993 ispirate al bipolarismo coalizionale che hanno, peraltro, inciso assai profondamente sulla forma di Governo⁹. Il ricorso alla tecnica del maxiemendamento dunque, si riverbera significativamente nel rapporto governo-maggioranza-opposizione producendo l'effetto di una rapida approvazione dei provvedimenti governativi, al riparo dall'azione di filibustering che l'opposizione può mettere in campo ai sensi del regolamento e della nuova prassi parlamentare.

Si tratta, pertanto, di una procedura sconosciuta nella stagione politico-istituzionale governata dalla regola proporzionalistica (in cui peraltro vigeva la norma del voto segreto

* Scritto sottoposto a *referee*.

fino al 1988, norma che certamente non avrebbe favorito la presentazione di maxiemendamenti esposti al rischio della bocciatura ad opera dei “franchi tiratori”). L’endiadi “maxiemendamento-questione di fiducia”, adoprata in particolare nel procedimento di conversione dei decreti legge, si atteggia come una delle possibilità messe a disposizione dal nuovo contesto di misure parlamentari maturate nel corso dell’esperienza maggioritaria con l’effetto di veder ridimensionato il ruolo del Parlamento, sulla base della motivazione legata alla necessità di approvare i decreti evitando l’azione ostruzionistica degli oppositori. Assai influenti, infine, appaiono le modifiche della procedura parlamentare introdotte con le innovazioni regolamentari relative alla costruzione dell’agenda dei lavori, con il superamento della regola dell’unanimità e con le nuove modalità di gestione dei tempi di discussione,¹⁰ novità che avranno un peso decisivo nel dettare la nuova organizzazione del lavoro nell’arena parlamentare.

2) IL RAPPORTO PARLAMENTO-GOVERNO ATTRAVERSO LE RIFORME REGOLAMENTARI

E’ opportuno rammentare come nel processo di rafforzamento dell’Esecutivo nell’arena parlamentare, sospinto dalle trasformazioni del sistema intervenute dal 1994 in poi, ha influito anche l’evoluzione dei regolamenti parlamentari.

L’impianto regolamentare del 1971, infatti, era ispirato da un’idea consensuale della dinamica parlamentare, coerente con l’adesione da un modello di co-governo delle Assemblee da parte di maggioranza e opposizione¹¹, quale rimedio “consociativo” ricercato in ambito parlamentare alla impercorribilità di un’alternanza politica riscontrata nell’Esecutivo.

L’affermazione del principio dell’unanimità dei gruppi nella definizione degli indirizzi dell’attività delle assemblee, particolarmente evidente nella predisposizione dell’agenda parlamentare condizionata dal potere di veto di ogni capogruppo, non veniva temperata alla Camera dal ruolo del Presidente (che invece al Senato aveva peso decisivo in caso di parità)¹², generando così frequenti situazioni di impasse, che, insieme all’applicazione di strategie di ostruzionismo sistematico da parte di nuove presenze politico-parlamentari (come i Radicali) evidenziavano la debolezza dell’Esecutivo rispetto al Parlamento. Debolezza che, per consentire lo svolgimento dell’attività di Governo, diede la stura al ricorso da parte dell’Esecutivo, ai decreti legge inaugurando così, una lunga stagione, tutt’ora in pieno svolgimento, in cui la forma del decreto rappresenterà una procedura legislativa assai ricorrente¹³.

Un primo intervento in chiave anti-ostruzionistica, si ebbe nel regolamento della Camera, nel 1981 con la previsione dell’ingresso delle indicazioni governative nella definizione dell’agenda parlamentare.¹⁴

In verità l’intervento, operato con la modifica degli artt. 23, 24, 39 e 85 e l’aggiunta del 96 bis, si manifestò più ampio, prevedendo la riduzione dei tempi di discussione, disciplinando la conversione dei decreti legge, prevedendo la possibilità per il Presidente della Camera di poter predisporre il programma dei lavori in assenza dell’unanimità, tenendo conto delle indicazioni della maggioranza, della minoranza e del Governo e regolando la modalità emendative riferite alla legislazione. Una nuova riforma del 1983, poi, elevò il numero dei deputati necessari a costituire il quorum per porre in essere alcune procedure¹⁵, ponendo, così un ulteriore elemento di difesa della maggioranza rispetto alle strategie ostruzionistiche. In quello stesso contesto di innovazione regolamentare, inoltre, trovò attuazione un nuovo atto di sindacato ispettivo da svolgere in assemblea, l’interrogazione con risposta immediata, che anticipò il “question time”, attualmente in vigore¹⁶.

Più profonda si manifestò l'innovazione introdotta dalla riforma del 1988 con la forte limitazione del voto segreto¹⁷, ribaltando una regola che configurava il Parlamento italiano come un caso unico nelle democrazie europee-continentali.

Ancora più marcata nel senso dell'attribuzione di ruolo al Governo nella programmazione dei lavori si manifestò la riforma del 1990 che, peraltro, introdusse il principio del contingentamento dei tempi nella procedura legislativa.¹⁸

Le riforme approvate nel decennio '80-'90, recavano, dunque, il segno di un tendenziale rafforzamento del ruolo del Governo rispetto al Parlamento, liberando gli esecutivi dal vincolo consensuale predisposto dai regolamenti del 1971 e avvicinando le Assemblee italiane a quelle degli ordinamenti in cui più elevata è la capacità del Governo di proteggere le proprie politiche nel processo legislativo¹⁹.

Tale evoluzione, tuttavia, trovò la sua consacrazione nelle riforme regolamentari del 1997 che definirono il quadro normativo tuttora vigente²⁰.

I caratteri fondamentali delle innovazioni contenute nella riforma sono ancora riferibili alla posizione del Presidente della Camera, cui viene conferita una larga autonomia nella predisposizione del programma d'Aula, recependo anche le indicazioni del Governo. La conferenza dei Presidenti di gruppo, inoltre, non sarà più chiamata a decidere con il vincolo dell'unanimità, bensì secondo il criterio della rappresentatività dei medesimi gruppi, avendo riguardo ad un consenso maggioritario pari ad almeno i $\frac{3}{4}$ dei componenti della Camera²¹.

Altre importanti innovazioni riguardano l'iter legis con la fissazione del principio di prevalenza di alcune tipologie di provvedimenti su altri, predisponendo delle vere e proprie corsie preferenziali. E' dunque prioritario l'esame dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, comunitaria, e la conversione dei decreti legge. Inoltre, al fine di contenere entro ambiti temporali fisiologici le azioni di filibustering, vengono perfezionate le norme relative al contingentamento dei tempi, prefigurandole come strumento ordinario per la gestione dell'agenda parlamentare.²²

In definitiva il nuovo regolamento della Camera, approvato nel 1997 dopo un confronto parlamentare durato un anno, tende a dare esito concreto al ribaltamento della prospettiva teleologica cui il Parlamento si era ispirato fino all'avvento delle leggi elettorali maggioritarie: da una concezione volta ad enfatizzare la funzione di "rappresentanza", si è passati ad un'altra nuova, volta a valorizzarne la funzione di organo "di decisione"²³.

Questa nuova concezione, pertanto, tende a dialettizzare l'attività parlamentare, con il protagonismo del Governo versus opposizione: al primo viene devoluta l'adozione di scelte che nella vecchia concezione "consociativa" erano di competenza esclusivamente parlamentare (quali, ad esempio, la predisposizione dell'agenda dei lavori con l'indicazione delle priorità); alla seconda la possibilità di contestare il programma governativo e di prospettare un progetto alternativo²⁴.

Da registrare, inoltre, l'ingresso nel testo regolamentare dell'esplicito riferimento all'opposizione intesa come soggetto parlamentare: novità importante e tuttavia ancora lontana dal realizzarsi in termini di soggettualità piena alla stregua di altri ordinamenti giuridici europei, che deriverebbe dall'adozione di uno "statuto delle opposizioni", sovente evocato ma non ancora concretamente realizzato²⁵.

3) LE DIRETTIVE PARLAMENTARI

Seguendo la classificazione di autorevole dottrina²⁶, gli "atti camerali d'indirizzo", considerati con riferimento ai destinatari e alla diversa natura degli effetti giuridici, sono distinguibili in atti rivolti ad organi e soggetti interni (pregiudiziali, preclusive, sospensive, richiami al regolamento, manifestazioni di volontà contemplate dal diritto parlamentare ed

altri "interna corporis") o suscettibili di riverberare effetti rispetto ad organi e soggetti esterni²⁷.

In questa seconda categoria trovano luogo ancora due tipologie: una è quella degli atti costituzionalmente e legislativamente tipicizzati, come il voto di fiducia, la dichiarazione di guerra, l'istituzione di commissioni parlamentari ed altri ancora²⁸.

In un'altra tipologia di atti non espressamente contemplati in Costituzione o in norme ordinarie, rientrano le direttive parlamentari ad efficacia esterna, rivolte al Governo²⁹. Destinatario esclusivo di questa specie di atti, dunque, è il Governo, in ragione del vincolo fiduciario che lo lega al Parlamento, soggetto che divide con l'Esecutivo la titolarità delle funzioni di indirizzo e che esercita la responsabilità della funzione di controllo.

La netta definizione del soggetto destinatario della direttiva parlamentare, peraltro, chiarisce l'improponibilità e l'irricevibilità della stessa parte di organi costituzionali diversi – quale il Capo dello Stato o la Magistratura – non legati da eguale rapporto di fiducia con le Camere e dunque non idonei ad assumere il ruolo di soggetti di quel rapporto³⁰.

Lo schema, pertanto, entro il quale si svolge la direttiva parlamentare vede da un lato il soggetto emanante, il Parlamento, agire attraverso la sua maggioranza, e dall'altro il Governo: alla maggioranza, legata all'Esecutivo dal rapporto fiduciario, incombe l'onere di esprimere la volontà collegiale dell'Assemblea. All'Esecutivo vengono imputate "tutte le spettanze dell'organo di governo conferitegli "pro-tempore"³¹.

4) IL RUOLO DI INDIRIZZO POLITICO DEL GOVERNO NELLE PROCEDURE PARLAMENTARI

Il ruolo di indirizzo dell'azione di Governo, configurabile come una forma di specificazione di integrazione se non di "correzione" del programma che costituisce la base del rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare, rappresenta l'oggetto dell'attività "non legislativa" che le Assemblee sono chiamate a svolgere in attuazione dei compiti di indirizzo e di controllo sulle azioni amministrative, utilizzando gli strumenti predisposti dai regolamenti parlamentari³².

Teleologicamente orientata a suscitare il voto delle Camere, la funzione di indirizzo politico del Parlamento, che si avvale di mozioni, risoluzioni e ordini del giorno, in Assemblea e in Commissione, tende ad ottenere l'adempimento del Governo rispetto al "petitum"³³.

Tale adempimento, tuttavia, non potrà avere il valore di un vincolo assoluto, né l'inadempimento parziale o totale da parte del Governo potrà dar vita ad una sanzione giuridica³⁴. Siamo di fronte ad atti di "indirizzo politico", dunque privi della forza cogente tipica delle norme aventi forza di legge: il Governo non dovrà sottostare ad alcun obbligo, ma, in caso di inadempienza, accettare la "responsabilità politica" del suo atteggiamento elusivo³⁵.

Esaminando in dettaglio la struttura dei singoli atti, occorrerà sottolineare la particolare fungibilità della mozione (art. 110 RC, 157,1 RS) che si configura come un vero e proprio provvedimento "omnibus", atteggiandosi come una pratica collegiale per provocare la discussione in Assemblea di questioni di attualità politica, affinché la stessa pervenga ad una "deliberazione"³⁶.

Nella poliedricità dello strumento, naturalmente, può rientrare, oltre che l'indirizzo politico volto ad integrare, specificare, rettificare aspetti del programma di Governo – non intaccando, intuitivamente, i profili fiduciari dello stesso, poiché in quel caso ricadrebbe in una tipologia diversa, tipica della questione di fiducia³⁷ – anche l'adozione di provvedimenti sanzionatori, di responsabilità o istitutivi di collegi e procedure parlamentari particolari.

La versatilità dello strumento, inoltre, ha portato l'adozione di queste procedure per istituire la prima commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Bozzi, attraverso l'approvazione di due identiche mozioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato nell'ottobre 1983³⁸.

Pur costituendo uno strumento procedurale molto fungibile, la mozione non ha rappresentato l'atto di indirizzo politico maggiormente adoperato nel corso dell'esperienza repubblicana, facendo registrare un sensibile aumento nelle legislature che segnarono con maggiore acutezza la crisi del sistema politico retto dalle formule proporzionaliste (in particolare la X e la XI Legislatura, che vide salire il numero di mozioni presentate al mese da 2,72 della VII, inizio della serie considerata, a 12,5 della X e a 16,7 della XI), mentre assai sensibile è la lievitazione dell'uso della mozione nelle ultime legislature, fino a toccare il numero di 32,95 al mese, nella legislatura ancora in corso³⁹.

Un atto di indirizzo politico legato all'iniziativa individuale è la "risoluzione", che può configurarsi come procedura non autonoma, bensì incidentale, tesa ad innestarsi all'interno di altre procedure⁴⁰.

Anche la risoluzione, così come la mozione, si offre ad una larga fungibilità quanto a contenuti convergenti nell'obiettivo di manifestare orientamenti e definire indirizzi su specifici argomenti e tende a promuovere una deliberazione dell'Assemblea diretta alla verifica del rapporto fiduciario col Governo, in ispecie a seguito di sue specifiche comunicazioni (artt. 117,1° comma RC, 50,2° comma RS, ma anche 118 RC e 105 RS). La tendenza nel corso delle Legislature alla "tipizzazione" dell'atto ne ha fatto strumento privilegiato per l'approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria, mentre al Senato è adoprato specialmente a conclusione dell'esame di sentenze della Corte Costituzionale (art. 139 RS). Nel corso dell'esperienza precedente all'avvento dei sistemi elettorali maggioritari, la risoluzione in Assemblea è stata soventemente adoprata come strumento di rinsaldamento del patto fiduciario tra le forze politiche di maggioranza e Governo, modificando parzialmente o interpretando il "patto" originario, a chiusura delle non infrequenti "verifiche di governo".

L'atto, introdotto con la riforma dei regolamenti del 1971, è strumento tipico dell'Assemblea ma anche delle commissioni parlamentari dove, peraltro trova l'impiego più frequente dall'entrata in vigore, nel maggio 1971, della norma regolamentare che lo prevede.

Anche per la risoluzione l'andamento nel corso delle legislature è rappresentato da un crescendo che denuncia forti incrementi nelle stagioni in cui è registrata maggiore instabilità politica suscettibile di riverberarsi nelle assemblee parlamentari. Così, dalla media di 1,6 risoluzioni al mese presentate in assemblea nella VII Legislatura, si sale a 4,51 nella X, fino a toccare il massimo della serie storica nella XV, con 6,7. Nella legislatura in corso, a distanza di pochi mesi dalla sua conclusione naturale, sono già 232 le risoluzioni presentate nei due rami del Parlamento con una media mensile pari a 4,86⁴¹.

L'"ordine del giorno", a differenza della mozione e della risoluzione, rappresenta un atto di indirizzo di carattere accessorio, incapace di una autonomia procedimentale, bensì destinato a svolgere una vita derivata da altri procedimenti, siano essi inerenti all'approvazione di un provvedimento normativo, di una mozione o di una risoluzione⁴².

E' dunque un atto "debole", che propone un indirizzo di "microsettore", riguardante aspetti peculiari e limitati su cui il Parlamento impegna il Governo, chiedendo una particolare interpretazione del provvedimento principale, o l'attuazione di alcune peculiari modalità nell'esecuzione del medesimo⁴³.

Dell'efficacia relativa di atti di indirizzo quali le mozioni e le risoluzioni si è detto sopra, rilevando la fragilità di un meccanismo privo di possibilità sanzionatorie se non quella del richiamo alla responsabilità politica del Governo. A maggior ragione l'ordine del giorno, atto privo di autonomia e fortemente condizionato dalla disciplina del procedimento principale da cui deriva, appare strumento dotato di poca efficacia giuridica e di valenza politica relativa.

E' sorprendente, dunque, o forse no, l'impennata registrata dagli ordini del giorno presentati in Assemblea, nel corso delle ultime legislature.

Tra la prima e l'ultima delle dieci Legislature considerate, infatti, la lievitazione degli atti si aggira intorno al 2000 per cento. L'incremento più vistoso è registrabile a partire dalla XIII, momento in cui si consolida il sistema elettorale maggioritario, con il raddoppio (da 54 a 113) di ordini del giorno mensili⁴⁴.

Gli atti d'indirizzo politico contemplati dai regolamenti parlamentari per orientare, correggere, precisare l'attività del governo, in coerenza con il programma che lo lega alla maggioranza parlamentare, hanno seguito, dunque, un andamento diseguale nel corso delle legislature governate da leggi elettorali proporzionaliste, rispetto a quelle espresse dai sistemi maggioritari.

Come è rilevabile, infatti, dalle tabelle 1, 2 e 3 (cfr. infra nelle note 39,41,44), relative alla numerosità degli atti d'indirizzo nelle ultime dieci legislature, il dato sintetico che rende possibile una comparazione omogenea, quello del numero di atti prodotti per ogni mese, registra un trend ascensionale che fa registrare incrementi anche molto consistenti man mano che ci si avvicina alle ultime legislature.

Il dato, omogeneo per tutte e tre le tipologie di atti (solo per le risoluzioni è registrata una lieve dissonanza all'altezza della X legislatura, con il raddoppio del numero di atti rispetto alla precedente, peraltro prestamente riassorbito nella legislatura successiva), si manifesta particolarmente accentuato nel caso degli ordini del giorno, che, come già detto rappresentano tra le "direttive parlamentari" lo strumento più fiavole.

All'inizio della serie considerata, infatti, nella settima Legislatura, il Parlamento discuterà di 13 ordini del giorno al mese, passati nell'attuale XVI, non ancora conclusa, a 216: Questa considerevole impennata che, oltretutto, impegna cospicuamente l'agenda delle aule parlamentari, va valutata come un significativo segnale dell'incertezza funzionale in cui versa l'assemblea parlamentare, sempre meno impegnata nell'attività legislativa, se non di mera ratifica dell'iniziativa assunta dal Governo, e non ancora assistita da una riforma regolamentare in grado di valorizzarne il ruolo di controllo rispetto all'attività dell'Esecutivo. La lettura dei dati relativi agli ordini del giorno presentati in assemblea nel corso delle ultime 10 legislature, infatti, assume un significato ulteriore se viene incrociata con i dati relativi agli atti legislativi di iniziativa governativa e di iniziativa parlamentare approvati dalle Assemblee nello stesso periodo (tab.4, in nota 45)

Appare evidente come nelle ultime cinque legislature il rapporto in favore dell'iniziativa governativa sia molto netto, oscillando tra l'88,39% della XV e il 76,94% della XIII. Si consideri che nelle Legislature X e XI il rapporto si era addirittura rovesciato in favore del Parlamento che vantava l'iniziativa legislativa nella misura del 55,16 e del 57,19% delle leggi approvate.

In questo contesto, pertanto, va inquadrata e valutata l'attività di indirizzo politico delle Camere nei confronti del Governo, priva del tutto di forza cogente in casi di disapplicazione da parte dell'Esecutivo e dunque destinata a rappresentare spesso un mero esercizio di retorica parlamentare.

5) CONCLUSIONE

La progressiva lievitazione degli atti di indirizzo politico nell'area parlamentare, a fronte di una parallela e inesorabile contrazione dell'iniziativa legislativa originata dalle Camere ⁽⁴⁵⁾, non rappresenta soltanto il sintomo dell'elevato grado di "adattabilità organizzativa" dei parlamentari al mutamento dei fattori della politica e, probabilmente, non potrà neanche essere catalogato nel registro nobile del mutamento degli indirizzi di lavoro parlamentare, dal livello deliberativo, a quello di controllo e di indirizzo sull'operato del Governo^{45 46}.

In realtà il ritmo imponente dell'afflusso nelle assemblee parlamentari di ordini del giorno individuali, nella piena consapevolezza che ognuno di quegli atti non concorrerà a modificare gli orientamenti governativi né ad influenzare la legislazione, racconta piuttosto l'impotenza della funzione della rappresentanza, in una fase storica in cui, a seguito

dell'avvento di leggi elettorali che sottraggono al corpo elettorale la scelta degli eletti per devolverla ai capi di partito, viene messa in discussione persino la garanzia costituzionale posta dall'art. 67, con l'apposizione di un vincolo sostanziale al mandato dei singoli parlamentari da parte dei leader⁴⁷.

Al parlamentare, cui è stata di fatto sottratta la funzione legislativa, con lo spostamento della centralità della normazione dal Parlamento al Governo, non resta, dunque, che l'attività di fievole indirizzo politico esercitabile soprattutto con gli ordini del giorno⁴⁸.

A questa anomala condizione, che ha progressivamente invaso la vita parlamentare a partire dalla XII legislatura (salvo, come si è visto a manifestare alcuni sintomi anche in altri periodi di crisi della politica) non ha posto allarme una sensibilità adeguata della pubblica opinione e probabilmente neanche un'attenzione da parte della dottrina, preoccupata dal finire degli anni '80, di enfatizzare le ragioni della "governabilità" e della stabilità degli Esecutivi considerati come prigionieri dei condizionamenti prodotti dal "consociativismo" parlamentare⁴⁹.

Certo, il mutamento radicale della politica italiana nell'ultimo ventennio non può non riverberarsi nella democrazia parlamentare. Ma accompagnare tale cambiamento da parte dell'arena parlamentare, senza assumere e consolidare funzioni nuove che bilancino quelle costrette ad un compressione, come nel caso della iniziativa legislativa e delle funzioni di indirizzo e di controllo, senza determinare un utile scambio con altri soggetti istituzionali, significa condannare la funzione parlamentare, direttamente connessa con il sentimento e la qualità democratica di una nazione, ad un autunno senza rimedio⁵⁰.

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università LUSPIO di Roma

¹ Sulla fisionomia “triangolare” del rapporto tra Costituzione-regolamento parlamentare – Governo, R. Ibrido, *Diritto parlamentare e livelli di lettura della forma di Governo*, in *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, a cura di C. De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche della LUISS, Aracne, Roma, 2011; cfr. anche S. Ceccanti, *la forma di Governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, C. De Micheli, L. Verzichelli, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2004; R: Dickmann, S. Stajano (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo – L’esperienza dell’Italia*, Giuffré, Milano, 2008; G. Ieraci, *Il Governo in Parlamento*. In C. Barbieri e L. Verzichelli (a cura di) , *Il Governo e i suoi apparati*, Name, Genova, 2003;

² V: Longi, *Le consuetudini e gli usi nel diritto parlamentare* , in id. ‘*Elementi di diritto e procedura parlamentare*’, Giuffré, Milano, 1978, A.P. Tanda, *Le norme e la prassi del Parlamento Italiano*, Ed. Colombo, Roma, 1987, R. Ibrido, *La dimensione parlamentare della razionalizzazioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n°3, 2010

³ G. Fiorucci, *Le mozioni di sfiducia individuali*, in Q.C., 3, 1986, S. Comenducci, *Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro*, in *Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati. Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari*, n. 2, 1991, ed. Camera dei Deputati, D. D’Ottavio, *Gli effetti della mozione di sfiducia individuale*, in ‘*Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati*’, n. 6, Camera dei Deputati, G. Razzano, *La mozione di sfiducia al singolo ministro: il caso Mancuso*, in *Riv. Amministr. della Rep. Italiana*, vol. CXLVII, 1996: S. Traversa, *Mozione di sfiducia ad un singolo ministro*, in *Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare* n, 1, 1990 ed. Camera dei Deputati, A. Manzella, *Sfiducia individuale*, in ‘*Il Parlamento*’, il Mulino, Bologna, 2003.

⁴ R. Ibrido, *Diritto parlamentare e livelli di lettura della forma di Governo*, op. cit.

⁵ Tra gli altri: M. Olivetti, *la Questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffré, Milano, 1996, G. Rivosecchi, voce ‘*Fiducia parlamentare*’, in *Dig. Disc. Pubbl. I*, Utet, Torino, 2008, R. Dickmann, *Il Parlamento Italiano*, Jovene Napoli, 2011, F. Rinaldi, M. Rinaldi, *Le mozioni di fiducia e sfiducia nell’esperienza costituzionale italiana, cenni storici ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare* n.2, 2000.

⁶ E. Spagna Musso, voce ‘*Emendamento*’ in *Enc. Dir.*, Giuffré, Milano 1965, E. Griglio, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in Q.C. 2005, G. Piccirilli, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam Padova, 2009, A. Ghiribelli, *Il decreto nel rapporto maggioranza opposizione. Il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia*, in *Lezioni sul Parlamento nell’età del disincanto*, op. cit.

⁷ Cfr. C. Da Cesare, *La questione di fiducia in S. Labriola (a cura di)*, ‘*Il Parlamento repubblicano (1948.1998)*’, Giuffré, Milano, 1999, A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, pag.83,. L. Cuocolo, *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.* 2004, G: Piccirilli, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University press, Roma, 2007;

⁸ A. Ghiribelli, op. cit.

⁹ In dottrina è diffusa la considerazione di sfavore nei confronti della procedura che conduce al maxi emendamento, anche in ragione dell’effetto di annullamento dell’istruttoria del provvedimento in commissione. Tra gli altri V. Di Ciolo, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffré, Milano, 2000, N. Lupo, *Emendamenti, maxiemendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, atti del Seminario di Studio “*Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 17 marzo, 2006. Né va trascurata la considerazione di disvalore manifestata dal Presidente della Repubblica Ciampi che, con messaggio alle Camere del 16 dicembre 2004 col quale viene disposto il rinvio della riforma dell’ordinamento giudiziario, valutava la tecnica del maxiemendamento “non coerente con la ratio delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e segnatamente l’art. 72 Cost.”. La procedura del maxiemendamento è stata anche oggetto di valutazione della Corte Costituzionale con esiti, tuttavia non contrastanti, con sentenza 391/1995.

¹⁰ C. Chimenti, *Il rapporto Parlamento Governo nel nuovo regolamento della Camera*, op. cit.

¹¹ Cfr. C. D’Andrea, *Sulle modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rass. Parl.*, XLI, 1999, L. Lanzalaco, *Il regolamento della Camera: una risorsa dopo la “Bicamerale”*, il Mulino, 1998, pagg. 882 e ss; L. Stroppiana, *Parlamento, le più recenti modifiche dei Regolamenti parlamentari, una prima rassegna*, in Q.C., XIX, 1999 pagg. 101 e ss., G. Jeraci, *Il Governo in Parlamento*, op. cit.

¹² Tra gli altri: A. Morrone, *Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati?* In Q.C., XVIII, 1998, pagg 449 e ss. Per un'analisi più ampia, riferita all'equilibrio sistemico, A. Manzella, *Il parlamento*, il Mulino, Bologna, 1991, S. Tosi, A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano 1999;

¹³ Cfr. C. De Micheli, *Il contenuto del processo legislativo tra I e II Repubblica*, in G. Capano, M. Giuliani, (a cura di) *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, il Mulino, Bologna, 2001; Nonostante la sentenza 360/1996 della Corte Costituzionale sulla non reiterabilità dei decreti legge, i governi della XIV, XV e XVI legislatura hanno fatto larghissimo uso della forma del decreto, ai sensi dell'art.77 Cost., e della sua reiterazione.

¹⁴ L'innovazione del 1981 viene registrata da G. Jeraci che sottolinea, tuttavia, come in questa riforma non veniva ancora pienamente riconosciuto al Governo un ruolo di indirizzo dei lavori parlamentari. G. Jeraci, *Il Governo in Parlamento*, op.cit.

¹⁵ Divennero così necessari 30 deputati per avviare la procedura di discussione o di deliberazione su materie non già inserite nell'ordine del giorno, per presentare emendamenti o sub emendamenti ad emendamenti governativi, per richiedere lo scrutinio segreto, mentre 20 deputati avrebbero dovuto sottoscrivere la richiesta di chiusura della discussione, della votazione nominale o dell'ampliamento della discussione.

¹⁶ Solo con la riforma del 24 settembre del 1997, che modificava l'intervento del 1983, venne introdotta la procedura del 'question time', regolata dall'art. 135 bis. Cfr., tra gli altri, G. Rivosecchi, 'I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle commissioni d'inchiesta', relazione al Convegno di Studio "Le regole del diritto parlamentare tra maggioranza e opposizione" 17 marzo 2006. Di seguito è riportato il testo dell'innovazione regolamentare che introduce il "question time":

ART. 135-bis

1. Lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata ha luogo una volta alla settimana, di norma il mercoledì. Alle sedute dedicate allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata intervengono, nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e per una volta il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate.
2. Entro le ore dodici del giorno antecedente a quello nel quale è previsto lo svolgimento delle interrogazioni di cui al comma 1, un deputato per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del presidente del gruppo al quale appartiene.
3. Le interrogazioni di cui al comma 1 debbono consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica. Quando sia previsto che la risposta venga resa dal Presidente o dal Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, l'argomento delle interrogazioni presentate deve rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio dei Ministri, come definita dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione. Negli altri casi, il Presidente della Camera invita a rispondere il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali verta il maggior numero di interrogazioni presentate: i Gruppi che abbiano presentato interrogazioni vertenti su differenti materie possono presentarne altre, rivolte ai Ministri invitati a rispondere entro un congruo termine stabilito dal Presidente della Camera.
4. Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di un minuto. A ciascuna delle interrogazioni presentate risponde il rappresentante del Governo, per non più di tre minuti. Successivamente, l'interrogante o altro deputato del medesimo Gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti.
5. Il Presidente della Camera dispone la trasmissione televisiva dello svolgimento delle interrogazioni di cui al presente articolo.
6. Restano fermi i poteri attribuiti al Presidente degli articoli 139 e 139-bis.
7. Le interrogazioni svolte con la procedura di cui al presente articolo non possono essere ripresentate come interrogazioni ordinarie.

¹⁷ E' la riforma dell'art. 49 comma 1, che subordina l'accoglimento della richiesta dello scrutinio segreto alla sottoscrizione di 30 deputati e limitatamente a questioni riguardanti persone.

¹⁸ Il contingentamento dei tempi, esteso anche ai lavori in Commissione, avrebbe coperto tutti i dibattiti parlamentari con esclusione della sessione di bilancio.

- ¹⁹ Ieraci, assumendo l'ideal-tipo del Parlamento britannico, effettua una comparazione con alcune democrazie parlamentari dell'Europa continentale, assumendo un parametro di 10 risorse/opportunità a disposizione dell'Esecutivo britannico per contrastare l'opposizione e dominare l'arena parlamentare, e sottolineando come, nonostante la difficoltà di confrontare casi di democrazia parlamentare che presentano da un lato (Regno Unito) un modello di premierato e dall'altro (Italia) un modello parlamentare puro, il confronto possa essere utilmente effettuato.
In questo contesto il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo nell'arena parlamentare, favorito dalla riforma regolamentare tenderebbe a ridurre le distanze tra caso italiano e caso britannico. G. Ieraci, *Governo e opposizione nelle arene parlamentari, uno schema concettuale per lo studio della capacità del Governo nelle democrazie parlamentari*, Qu.di Sc.pol., VII, 2000 pag.165 ss.
- ²⁰ Cfr. C. Mezzanotte, *I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni, relazione presentata al Convegno dell'Ass. italiana Costituzionalisti*, Firenze, 14 ottobre, 2000; A. D'Andrea, *Accordi di Governo e regole di coalizione. Profili Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.
- ²¹ Cfr. C. Di Andrea, *Sulle modificazioni del regolamento della Camera dei Deputati*, op. cit. Lippolis.V, *Governi parlamentari, forma di Governo, innovazioni costituzionali*, in *Forum costituzionale*, 15 nov. 2008.
- ²² Chimenti C. *Regolamenti parlamentari e forme di Governo*, in *Amministrazione in cammino*, marzo, 2011;
- ²³ Chimenti C. *Il rapporto Parlamento/Governo nel nuovo regolamento della Camera*, in *Centro Studi parlamentari*. it.
- ²⁴ Cfr. S. Dondi, *Il tempo ritrovato: la programmazione dei lavori parlamentari*, in "Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto", (a cura di) C. De Cesare, op. cit..
- ²⁵ Chimenti C. *Il rapporto Parlamento Governo*, op.cit,
- ²⁶ S. Tosi, *La direttiva parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1969.
- ²⁷ L'A. distingue ancora, tra gli atti camerale rivolti a soggetti interni, due sottocategorie, a seconda che l'atto determini effetti incidentali (e in questo ambito colloca le manifestazioni di volontà tipizzate) o sostanziali, collocando in quest'ultima sottocategoria gli interna corporis in senso stretto, e vale a dire gli atti che erogano sanzioni ai parlamentari, le deliberazioni relative alla verifica dei poteri, l'ordine del giorno "puro e semplice" etc. S. Tosi, op. cit.
- ²⁸ In questa più vasta categoria di atti l'A. colloca, tra le altre, la questione del contrasto di interessi tra Stato e Regione, la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato, del Presidente del Consiglio e dei Ministri, le delibere di riscontro o di presa d'atto previste da leggi speciali in materia di controllo, gli atti autorizzativi bicamerali relativi alle procedure per il reato di vilipendio contro il Parlamento.
- ²⁹ Tosi osserva che il nomen juris dell'atto camerale d'indirizzo, è raramente indicato nelle fonti costituzionali e legislative, a parte il caso della mozione di fiducia e di sfiducia al Governo, essendo rintracciabili nelle fonti regolamentari. S.Tosi, *La direttiva parlamentare*, op. cit.
- ³⁰ Ibidem
- ³¹ Ibidem
- ³² In particolare :R Dickmann, S. Staiano (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forme di Governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008; A. Manzella, *I procedimenti non legislativi*, in id. *Il Parlamento*, op. cit.; A. Massai, *Il Parlamento politico*, in id. *Dentro il parlamento*, ed. Sole/24 ore, Milano, 1996, A. P Tanda, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Ed. colombo, 1987, Di Ciolo V, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano 1987, S. Labriola, *Regolamento parlamentare e forma di Governo*, in *Dir. Soc.* 1982.
- ³³ S. Tosi, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1974
- ³⁴ A. Manzella, *Il parlamento*, op. cit., A. Massai, op. cit., A. Baldassarre, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in 'Attualità e attuazione della Costituzione', Laterza, Bari, 1979.

³⁵ Infatti, per quanto il Parlamento possa dotarsi, come effettivamente ha fatto, di un servizio per il controllo sul monitoraggio di vari tipi di adempimenti governativi, si tratta di strumenti la cui finalità è solo quella di offrire dati statistici ed altre informazioni utili per l'attività parlamentare e, naturalmente, non in grado di produrre alcun effetto sanzionatorio rispetto ad eventuali omissioni del governo.

L'ufficio per la verifica ed il controllo delle deliberazioni e delle iniziative parlamentari non legislative venne istituito presso la Camera dei Deputati nel 1988. Nel 2000 divenne servizio per il controllo parlamentare nella forma organizzativa tuttora operante. La verifica degli adempimenti governativi secondo le norme regolamentari (art. 14, 3° comma, RC, art. 46, 2° comma, RS) viene svolta in Commissione.

³⁶ Ex multis: D. Nocilla, voce 'Mozione', Encl. Dir. XXVII, Giuffrè, Milano, 1977; E. GtIta, voce 'Mozione', Nov. Dig. Ital., UTET, Torino, V. Di Ciolo, voce 'Mozione', App. V, Nov. Dig. Ital., UTET, Torino, A. Maccanico, voce 'Mozione' in Encicl. Giur., Ist. Encl. Ital., vol. 19, Roma, 1990, A. Mannino, Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento, Giuffrè, Milano, 1973.

³⁷ Cfr. F. Cuocolo, Programma di Governo indirizzo politico, mozione motivata di fiducia, in Diritto e Società, 1982/4, Cedam, Padova, E. Cheli, Atto politico e funzione di indirizzo politico, Giuffrè, Milano, 1961, Galizia, Studi sui rapporti tra parlamento e governo, Giuffrè, Milano, 1972.

³⁸ Cfr: A. Manzella, Il parlamento, op. cit.

39

Tab. 1		
Mozioni	mese XVI	32,95
XV	18,2	
XIV	14,8	
XIII	18,7	
XII	16,1	
XI	16,7	
X	12,5	
IX	10,37	
VIII	6,58	
VII	2,72	

⁴⁰ A.P.Tanda, Le norme e le prassi del Parlamento Italiano, op.cit., A. Massai, Dentro il Parlamento, op. cit., S.Tosi, La direttiva parlamentare, op. cit.

41

Tab.2			
Risoluzioni	mese XVI	mese XV	mese XIV
	4,86	6,7	3,19
XIII			3,54
XII	2,66	2,28	2,10
IX	2,51	1,61	
VIII			
VII			

⁴² A. Manzella, Il parlamento, op. cit. A.P.Tanda, op. cit, A.Massai, op. cit., S. Furlani, voce 'Ordine del giorno', Nov. Dig. App. vol V, UTET, Torino, G.F. Ciaurro, voce 'Ordine del Giorno', Encl. Dir, Giuffrè, Milano, 1980 XXX; I.Lolli, voce 'Ordine del Giorno' in Encl.Giur., Ist.Encl.Ital., vol 22, Roma, 1990

⁴³ Sul valore di enunciato non aventi ad oggetto diretto la produzione di effetti giuridici riferito agli ordini del giorno, I. Lolli, op. cit. Per Massai si tratta di atti di indirizzo di "microsettore", "strumento di (debole) indirizzo", A. Massai, op.cit.

44

Tab.3			
Odg	mese XVI	mese XV	mese XIV
	171,6	216,7	168,9
XIII		113,4	54,8
XII			39,7
X	24,2		
IX	26,9		
VIII	18,7		
VII	13,7		

Tab. 4

Legislatura	Disegni di Legge Governativi approvati	% Proposte di Legge Parlamentari			
1996	31,27	65,62	82,24	17,75	68,72
2001	33,14	70,2	431	2°1439	655
2006	663	57,20	34,38	4°1259	38,45
2011	73,76	26,24	42,8	6° 941	36,25
2013	44,08	8° 861	61,54	538	7° 644
2014	10° 922	44,84	55,16	11° 292	12°
2015	318	82,38	17,62	13° 697	14° 538
2016	78,42	20,12	88,30	13	16° 234
2017	19,6	15° 99			17° 58

⁴⁶ A. D'Andrea, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, op. cit.

⁴⁷ Tra gli altri: P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol II, Cedam Padova, 1985, S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica, dal divieto di mandato al partito*, University press, Firenze, 200, R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Profili comparatistici*, Cedam, Padova, 2005; G. Azzariti, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, relazione al convegno AIC, Alessandria, 17/18 ottobre 2008.

⁴⁸ Sulla crisi del Parlamento, in particolare: A: Ruggeri, *Governo e sistema delle fonti*, in *Diritto e società*, 2002, M. Ruotolo, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Giappichelli, Torino, 2000, C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2009; A. Carminati, *Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano*, in A. D'Andrea (a cura di), *Il Governo sopra a tutto*, Bibliofabbrica, Brescia, 2009.

⁴⁹ Una forte criticità alla pubblicistica volta a privilegiare le ragioni della .. governabilità, contrapposta alla centralità del parlamento, viene svolta da A. D'Andrea in "La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana", op.cit.

⁵⁰ Ex multis: Fusaro C, *Il declino del parlamento tra mito e realtà: il caso italiano*, Quaderno associazione per gli studi e ricerche parlamentari, n. 18/2007, C. De Cesare, *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in C. De Cesare (a cura di) *lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011, D. Argondizzo, *Razionalizzare il parlamentarismo*, in *Forum costituzionale it*, Elia L., *La presidenzializzazione della politica in Associazione dei costituzionalisti. it*, 29/nov./2005, S. Curreri, *Le riforme regolamentari possibili*, in *forum costituzionale.it* 13 ott.2008.

BIBLIOGRAFIA

- Baldassarre A., *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico, in ' Attualità e attuazione della Costituzione'*, Laterza, Bari, 1979.
- Barbera A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni Costituzionali*, n°31, 2011
- Chimenti C., *Regolamenti parlamentari e forme di Governo*, in *Amministrazione in cammino*, marzo, 2011;
- Chimenti C., *Il rapporto Parlamento/Governo nel nuovo regolamento della Camera*, in *Centro Studi parlamentari*. it.
- Cuocolo F., *Programma di Governo indirizzo politico, mozione motivata di fiducia*, in *Diritto e Società*, 1982/4, Cedam, Padova,
- Cheli E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffré, Milano, 1961,
- Galizia M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffré, Milano, 1972.
- De Cesare C., *'La questione di fiducia' in S. Labriola(a cura di), 'Il Parlamento repubblicano (1948.1998)'*, Giuffré, Milano, 1999,
- Manzella A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti tra maggioranza e opposizione in Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969, pag.83,.
- Cuocolo L., *I maxi-emendamenti tra opportunità e legittimità costituzionale*, in *Giur. Cost.* 2004
- Piccirilli G., *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University press, Roma, 2007;
- Di Ciolo V, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffré, Milano, 2002
- Lupo N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, *Atti del Seminario di Studio "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 17 marzo, 2006.
- D'Andrea C., *Sulle modificazioni del Regolamento della Camera dei Deputati*, in *Rass. Parl.*, XLI, 1999,
- Lanzalaco L., *Il regolamento della Camera: una risorsa dopo la "Bicamerale"*, il Mulino, 1998, pagg. 882 e ss;
- Stroppiana L., *Parlamento, le più recenti modifiche dei Regolamenti parlamentari, una prima rassegna*, in *Q.C.*, XIX, 1999 pagg. 101 e ss..
- Dickmann R., Staiano S. (a cura di) *Funzioni parlamentari non legislative e forme di Governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffré, Milano, 2008;
- Manzella A., *I procedimenti non legislativi*, in id. *Il Parlamento*, op. cit.;
- Massai A., *Il Parlamento politico*, in id. *Dentro il parlamento*, ed. Sole/24 ore, Milano, 1996,
- Tanda A.P., *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Ed. colombo, 1987,
- Di Ciolo V, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano 1987,
- Labriola S., *Regolamento parlamentare e forma di Governo*, in *Dir. Soc.* 1982.
- Dondi S., *Il tempo ritrovato: la programmazione dei lavori parlamentari*, in *"Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto"*, (a cura di) C. De Cesare, op. cit.,
- Furlani S., voce *'Ordine del giorno'*, *Nov. Dig. App.* vol V, UTET, Torino,
- Ciaurro G.F., voce *'Ordine del Giorno'*, *Encl. Dir.*, Giuffré, Milano, 1980 XXX;
- Lolli I., voce *'Ordine del Giorno'* in *Encl. Giur.*, *Ist. Encl. Ital.*, vol22, Roma, 1990
- Fusaro C., *Il declino del parlamento tra mito e realtà: il caso italiano*, *Quaderno associazione per gli studi e ricerche parlamentari*, n. 18/2007,
- De Cesare C., *L'attuale sistema parlamentare italiano e le modificazioni tacite della Costituzione*, in C. De Cesare (a cura di) *lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Aracne, Roma, 2011,
- Argondizzo D., *Razionalizzare il parlamentarismo*, in *Forum costituzionale* it,
- Elia L., *La presidenzializzazione della politica in Associazione dei costituzionalisti*. it,

29/nov./2005,

Curreri S., Le riforme regolamentari possibili, in Forum costituzionale.it 13 ott.2008

Ibrido R, Diritto parlamentare e livelli di lettura della forma di Governo, in Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto, a cura di C. De Cesare, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche della LUISS, Aracne, Roma, 2011;

Ceccanti S., La forma di Governo parlamentare in trasformazione, Il Mulino, Bologna, 1997

De Micheli C., Verzichelli L., Il Parlamento, il Mulino, Bologna, 2004;

Dickmann R., Staiano S. (a cura di), Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo – L'esperienza dell'Italia, Giuffré, Milano, 2008;

Ieraci G, Il Governo in Parlamento. In C. Barbieri e L. Verzichelli (a cura di) , Il Governo e i suoi apparati, Name, Genova, 2003;

Lippolis.V, Governi parlamentari, forma di Governo, innovazioni costituzionali, in Forum costituzionale, 15 nov. 2008.

Longi V., Le consuetudini e gli usi nel diritto parlamentare , in id. 'Elementi di diritto e procedura parlamentare', Giuffré, Milano, 1978,

Tanda A.P., Le norme e la prassi del Parlamento Italiano, Ed. Colombo, Roma, 1987,

Ibrido R., La dimensione parlamentare della razionalizzazioni, in Rassegna Parlamentare, n°3, 2010

Fiorucci G., Le mozioni di sfiducia individuali, in Q.C., 3, 1986,

Comenducci S., Sulla mozione di sfiducia al singolo ministro, in Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati. Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, n. 2, 1991, ed. Camera dei Deputati,

D'Ottavio D., Gli effetti della mozione di sfiducia individuale, in 'Il Parlamento della Repubblica, organi, procedure, apparati', n. 6, Camera dei Deputati,

Razzano G.,La mozione di sfiducia al singolo ministro:il caso Mancuso, in Riv. Amministr. della Rep. Italiana, vol. CXLVII, 1996:

Traversa S., Mozione di sfiducia ad un singolo ministro, in Bollettino di informazione costituzionale e parlamentare n, 1, 1990 ed. Camera dei Deputati,

Manzella A., Sfiducia individuale, in' il Parlamento', il Mulino, Bologna, 2003.

Marrone A., Quale modello di Governo nella riforma del regolamento della Camera dei Deputati? In Q.C., XVIII, 1998, pagg 449 e ss

Manzella A., Il parlamento, il Mulino, Bologna, 1991,

Mannino A., Diritto Parlamentare, Giuffré, Milano 1999;

Mezzanotte C., I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni, relazione presentata al Convegno dell'Ass. italiana Costituzionalisti, Firenze, 14 ottobre, 2000;

D'Andrea A., Accordi di Governo e regole di coalizione. Profili Costituzionali, Giappichelli,Torino, 1991.

Nocilla D., voce 'Mozione', Encl. Dir. XXVII, Giuffré, Milano, 1977;

Gatta E., voce 'Mozione', Nov. Dig. Ital., UTET, Torino,

Di Ciolo V., voce 'Mozione', App. V ,Nov. Dig. Ital., UTET, Torino,

Maccanico A., voce 'Mozione'in Encicl. Giur.,Ist. Encl.Ital., vol. 19, Roma, 1990,

Mannino A. , Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento, Giuffré, Milano, 1973.

Olivetti M., La Questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano, Giuffré, Milano, 1996,

Rivosecchi G., voce 'Fiducia parlamentare', in Dig. Disc. Pubbl. I, Utet, Torino, 2008,

Dickmann R., Il Parlamento Italiano, Jovene Napoli, 2011,

Rinaldi F., Rinaldi M., Le mozioni di fiducia e sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana, cenni storici ricostruttivi, in Rassegna parlamentare n.2, 2000.

De Micheli C., Il contenuto del processo legislativo tra Prima e seconda Repubblica, in G. Capano e M.Giuliani (a cura di),Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e

mutamento, il Mulino, Bologna, 2001;

Ridola P., Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico, in Scritti in onore di Vezio Crisafulli, vol II, Cedam Padova, 1985,

Curreri S., Democrazia e rappresentanza politica, dal divieto di mandato al partito, University press, Firenze, 2001,

Scarciglia R., 'Il divieto di mandato imperativo. Profili comparatistici, Cedam, Padova, 2005;

Azzariti G., Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?, relazione al convegno AIC, Alessandria, 17/18 ottobre 2008.

Ruggeri A., Governo e sistema delle fonti, in Diritto e società, 2002,

Ruotolo M., Crisi della legalità e forma di governo, in Studi in onore di Gianni Ferrara, III, Giappichelli, Torino, 2000,

Pinelli C., Un sistema parallelo. Decreti leggi e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana, in Diritto Pubblico, n. 2, 2009;

Carminati A., Le ragioni politiche della congenita debolezza del parlamentarismo italiano, in A. D'Andrea (a cura di), Il Governo sopra a tutto, Bibliofabbrica, Brescia, 2009.

Spagna Musso E., voce 'Emendamento' in Enc. Dir., Giuffrè, Milano 1965,

Griglio E., I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento, in Q.C. 2005,

Piccirilli G., L'emendamento nel processo di decisione parlamentare, Cedam Padova, 2009,

Ghiribelli A., Il decreto nel rapporto maggioranza opposizione. Il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia, in Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto, op. cit.

Tosi S., Diritto parlamentare, Giuffrè, Milano, 1974

Tosi S., La direttiva parlamentare, Giuffrè, Milano, 1969.