

## NOTE MINIME SULLE PROPOSTE DI MODIFICA DEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

di Giovanni Savini

Sommario: § 1. Introduzione; § 2. Le problematicità della situazione attuale; § 3. Le linee di convergenza esistenti nelle proposte di modifica presentate; § 4. Brevi considerazioni conclusive.

### § 1. Introduzione

Sin dai primi mesi della legislatura in corso sono stati presentati in entrambe le Camere alcuni importanti progetti di modifica dei regolamenti<sup>1</sup>. Quasi tutti i maggiori gruppi parlamentari, con la sola, ma politicamente significativa eccezione di quello della Lega (oltre all'UDC e l'IDV alla Camera), hanno formulato ampie proposte di modifica delle attuali procedure: il 1° luglio 2008 sono state ufficializzate i due progetti "gemelli" del PDL, rispettivamente Cicchitto ed altri (Camera Doc. II, 3) e Gasparri e Quagliariello (Senato, Doc. II, 6), che hanno, per così dire, "provocato" la risposta degli altri gruppi; il 7 ottobre è stata, infatti, presentata al Senato una proposta a firma di alcuni autorevoli senatori del PD (Ceccanti e altri, Doc. II, 9), seguita in quel ramo del Parlamento dalla proposta dell'IDV (Belisario e altri, Doc. II, 12, presentata il 10 novembre) e del sen. D'Alia dell'UDC (Doc. II, 14, 22 dicembre). Il 10 dicembre è stato, quindi, presentata il progetto "ufficiale" del PD al Senato (primo firmatario il vice-Presidente del Gruppo Zanda, Doc. II, 13), seguito il 4 febbraio alla Camera dalla proposta – come si vedrà in alcune parti significativamente diversa – Bressa ed altri (Camera, Doc. II, 9). Quest'ultima, peraltro, essendo stata l'ultima ad essere presentata tra quelle di riforma organica ha evidentemente potuto giovare delle soluzioni prospettate nelle altre iniziative.

Probabilmente anche in relazione alle minori modifiche regolamentari intervenute in quel ramo del Parlamento negli ultimi anni, a fronte delle ampie riforme introdotte alla Camera nel 1997-99<sup>2</sup>, risulta in stato più avanzato l'esame delle proposte presentate al Senato<sup>3</sup>: già nella seduta della relativa Giunta per il Regolamento del 18 novembre 2008 se ne è iniziato l'esame e nella seduta del 13 gennaio 2009 sono stati nominati i due relatori (Quagliariello e Zanda)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Risultano al 20 giugno 2009 tredici proposte di modificazione presentate alla Camera e ben diciassette al Senato. La relativa documentazione è consultabile sui rispettivi siti. Molte delle proposte intervengono su specifici istituti: tra gli altri, le procedure d'esame della legge comunitaria (Boldi ed altri, Senato, Doc. II, 1), la disciplina per la stampa e la diffusione degli atti parlamentari (Madia, Camera, Doc. II, 5), i ricorsi in materia di tutela giurisdizionale (le due proposte Leone, Camera, Doc. II, 11 e 13, quest'ultima presentata lo scorso 16 giugno), le modalità di votazione al Senato, relativamente al computo del voto degli astenuti (Ceccanti ed altri, Doc. II, 4), l'istituzione della Giunta per gli affari delle comunità italiane residenti all'estero (Senato, Micheloni ed altri, Doc. II, 5), in materia di qualità della legislazione ed improponibilità ed inammissibilità di proposte emendative (Pastore, Senato, Doc. II, 8) e, frequentemente, in materia di requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari e di composizione degli uffici di Presidenza (Veltroni ed altri, Camera, Doc. II, 1; Volontè, Camera, Doc. II, 2; Milo ed altri, Camera, Doc. II, 6; Finocchiaro ed altri, Senato, Doc. II, 3; Caruso, Senato, Doc. II, 7). Alcuni degli interventi proposti (in particolare, in materia di requisiti per la formazione dei gruppi parlamentari) sono, peraltro, ripresi anche nelle proposte più ampie, sulle quali ci si concentrerà in questa sede.

<sup>2</sup> Sulle riforme regolamentari realizzate nella XIII legislatura cfr. *ultra*.

<sup>3</sup> Questo probabilmente spiega anche l'assenza di proposte alla Camera dei gruppi dell'IDV e dell'UDC.

<sup>4</sup> Cfr. resoconti sommari disponibili anche sul sito del Senato ed, in particolare, quello del 13 gennaio, dal quale risultano le significative perplessità espresse dal rappresentante dell'IDV in merito alla scelta limitata

È in questo contesto di (normale) dialettica politico-istituzionale che bisogna metodologicamente collocare l'analisi delle proposte presentate, che non possono non risentire della contingenza politica (ciò è particolarmente evidente in alcune delle relazioni di accompagnamento, a tratti profondamente connotate anche da espliciti riferimenti alla polemica tra partiti). Occorre, dunque, non farsi sviare da certi evidenti eccessi e forzature (del resto, si tratta di proposte iniziali, che presuppongono una successiva fase di confronto e mediazione) e cercare di comprendere, da un lato, se nel complesso gli interventi proposti appaiono idonei a risolvere le problematiche che da tempo l'esperienza operativa ed anche la dottrina hanno evidenziato in merito al funzionamento del nostro sistema parlamentare, dall'altro, se risulta una condivisione di fondo tra i maggiori gruppi parlamentari sulle misure da adottare, in una prospettiva di possibile o meno soluzione di sintesi<sup>5</sup>.

## § 2. Le problematicità della situazione attuale

È stato di recente calcolato<sup>6</sup> che nelle legislature XIII e XIV, le ultime che sono arrivate fino alla naturale scadenza, il tempo medio impiegato per l'approvazione definitiva dei disegni di legge ordinari del Governo (per tali intendendosi quelli diversi dai d.d.l. costituzionali, da quelli di conversione dei decreti, dai d.d.l. di ratifica dei trattati internazionali e dai disegni di legge finanziaria e di bilancio) è stato rispettivamente pari a 374 e 388 giorni (dalla data di presentazione alle Camere sino all'approvazione) e che i tempi medi di approvazione sono stati anche maggiori nel caso dei disegni di legge delega: 413 giorni nella XIII legislatura e 420 nella XIV. Ancor più significativo è il dato relativo alla percentuale dei disegni di legge ordinari presentati dal Governo e giunti all'approvazione definitiva: il 60% nella XIV legislatura e (complice lo scioglimento anticipato delle Camere) solo il 17% nella XV legislatura.

Questa lentezza del procedimento di approvazione delle iniziative legislative governative, sommata alla modesta relativa percentuale di successo, è particolarmente preoccupante nell'attuale fase storica caratterizzata da una forte accelerazione dei processi economici e sociali, che rende di per sé problematica la sincronizzazione fra tempi della società e tempi della risposta legislativa, i quali – anzi - a causa della crescente complessità istituzionale di un sistema decisionale multilivello tendono ad allungarsi<sup>7</sup>.

---

ad esponenti dei due maggiori Gruppi di maggioranza e di opposizione.

<sup>5</sup> Per un approfondito esame delle più rilevanti proposte di modifica presentate in questi mesi si veda l'ampio numero speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari* dell' *Osservatorio sulle fonti*, anno II, numero 1. *Interna corporis degli organi costituzionali*, in [www.osservatoriodellefonti.it](http://www.osservatoriodellefonti.it), (a cura di) E. GIANFRANCESCO/ N. LUPO, che raccoglie i contributi presentati nel seminario svolto lo scorso 12 dicembre presso l'università LUMSA di Roma (in corso di pubblicazione anche un'edizione più ampia degli atti del convegno). Si vedano anche alcuni commenti "a caldo" sulle prime proposte di riforma presentate: A. PERTICI, *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (22 luglio 2008), A. SAITTA, *Sulle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari ad inizio di XVI legislatura*, sullo stesso sito (29 ottobre 2008) e F. ROSA, *Il Parlamento all'ombra del Governo in due recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 3/2008.

<sup>6</sup> Cfr. il Rapporto sul primo anno del Governo Berlusconi IV in Parlamento, a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, consultabile anche sul relativo sito istituzionale. Dati analoghi sono, peraltro, riportati nello studio di A. BONOMI/ C. TACCOLA, *Il tempo di approvazione delle leggi nella XIII e nella XIV legislatura*, in *Studi pisani sul Parlamento*, (a cura di) E. Rossi, PLUS, 2007, pp. 205 ss. Cfr. anche R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in [www.formumcostituzionale.it](http://www.formumcostituzionale.it), 25 novembre 2008.

<sup>7</sup> R. PERNA, *ibidem*.

La dottrina ha da tempo evidenziato come, per rimediare all'assenza di apposite procedure parlamentari che garantiscano ai propri disegni di legge tempi di esame e di decisione certi e prevedibili, il Governo abbia spesso utilizzato in modo distorto gli strumenti di cui può disporre, così spesso comprimendo gli spazi del confronto parlamentare e mortificando il ruolo delle Camere. In particolare, anche di fronte alla lentezza nell'approvazione dei propri disegni di legge, il Governo ha fatto (specialmente a partire dagli anni '70) un utilizzo sempre maggiore della decretazione d'urgenza<sup>8</sup>, tanto che a tal riguardo si è anche parlato di "iniziativa legislativa rinforzata"<sup>9</sup>, nonché dell'unica iniziativa legislativa governativa (ad eccezione delle leggi di bilancio) per la quale è previsto (dal legislatore ordinario) un termine breve (e certo) di approvazione del Parlamento: la legge finanziaria, divenuta in più fasi della nostra storia istituzionale, nonostante i vari tentativi di ricondurla al "contenuto proprio", "legge *omnibus*", carica di disposizioni che attendevano di essere approvate negli altri provvedimenti legislativi, non dotata della stessa peculiare velocità di esame. Inoltre, anche a fini di velocizzazione dell'esame parlamentare, si è fatto frequente ricorso all'utilizzo (improprio) della questione di fiducia, spessissimo in "abbinamento" con maxi-emendamenti governativi di centinaia di commi<sup>10</sup>.

Tuttavia, l'abuso della decretazione d'urgenza e l'approvazione di finanziarie *monstre*, spesso a loro volta in combinazione con il binomio questione di fiducia-maxiemendamenti, costituiscono solo il sintomo di una generale patologia dell'ordinamento, in primo luogo parlamentare. Questo, infatti, nonostante le profonde trasformazioni intervenute nell'ultimo quindicennio nel sistema politico-istituzionale, con il cambiamento in senso maggioritario della legge elettorale (in evidente correlazione con la necessità di decisioni politiche nette e rapide nel nuovo contesto internazionale di competizione globale), appare ancora plasmato da logiche particolaristiche, di garanzia estrema delle prerogative del singolo parlamentare, e compromissorie.

<sup>8</sup> Cfr. V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, pp. 179 ss., spec. p. 190, che pone in correlazione il "crescendo rossiniano" della decretazione d'urgenza a partire dagli anni '70 con la crescente instabilità politica. Nel saggio è, inoltre, presente un'accurata ricostruzione statistica della produzione normativa nelle legislature repubblicane, da cui emergono alcune rilevanti tendenze di fondo: l'altissima produzione legislativa delle prime quattro legislature, con una media di più di una legge al giorno, frutto di un ampio utilizzo delle commissioni in sede deliberante (e con un'interessante prevalenza sino all'VIII legislatura dell'iniziativa governativa anche in tale sede); il progressivo declino di tale istituto, di cui si registra "un vero e proprio crollo" dall'XI legislatura, "compensato", come visto, a partire dagli anni '70 con l'utilizzo della decretazione d'urgenza e dai primi anni '90 (anche per gli effetti della sent. 360/96 sul divieto di reiterazione) con il ricorso alla legislazione delegata e, in particolare nella XIII legislatura, ai regolamenti di delegificazione.

<sup>9</sup> Per questa definizione cfr. A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, (a cura di) F. CAZZOLA, A. PREDIERI e G. PRIULLA, Milano, Giuffrè, 1975. Sul fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza sino alla sentenza 360/1996 cfr., tra gli altri, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, Cedam, 1997.

<sup>10</sup> S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. Cost. 4/2008*, pp. 763 ss., spec. pp. 772-773, dove si nota anche come questo abbinamento tra fiducia e maxi-emendamenti costituisca "un micidiale <<uno-due>> che manda al tappeto il Parlamento, rendendone talvolta surreale la discussione che si sviluppa in attesa che venga presentato quello che sarà poi il testo definitivo da approvare, spesso incomprensibile e di pessima qualità". Sul tema G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. Cost. 4/2008*, pp. 789 ss., spec. pp. 803-805 evidenzia la "degenerazione dimensionale" negli ultimi anni degli emendamenti governativi sottoposti a fiducia: da una media di 75-80 commi nel Governo Dini, ad una di 56,14 alla Camera e 90,66 al Senato nel Governo Prodi I, di 102,5 alla Camera e 136,44 al Senato nel Berlusconi II e di 140,72 alla Camera e 154,25 al Senato nel Berlusconi III, per arrivare ad una media di 320,36 alla Camera e 254,46 al Senato nel Governo Prodi II, con il "record" del maxi-emendamento alla finanziaria per il 2007, composto di ben 1634 commi.

In dottrina si è al riguardo evidenziato, anche con riferimento all'attuale fase storica, il rischio che i regolamenti parlamentari finiscano con il collocarsi nelle "retrovie" del diritto costituzionale. Mentre, infatti, in alcuni momenti storici il diritto parlamentare è sembrato "collocarsi all'avanguardia rispetto al diritto costituzionale" (come per l'evoluzione ottocentesca verso il parlamentarismo ed, in un certo senso, per gli stessi regolamenti del 1971, che hanno anticipato il superamento della *conventio ad excludendum*), in altri (come nella mancata adozione di nuovi regolamenti nel 1948) le norme di funzionamento di Camera e Senato hanno finito "per ostacolare alcune innovazioni invece presenti, magari solo *in nuce*, nel diritto costituzionale generale o nelle dinamiche del sistema politico. Analogamente, anche nel corso della lunga "transizione" italiana [...] sembra che i regolamenti parlamentari siano rimasti nelle retrovie"<sup>11</sup>.

Solo in parte, infine, sembrano aver dato i frutti sperati le pur rilevanti riforme dei regolamenti parlamentari realizzate nella XIII legislatura<sup>12</sup>, peraltro ispirate ad una condivisibile visione di "democrazia decidente", secondo la definizione di Luciano Violante, il Presidente della Camera che diede un decisivo impulso alla riforma<sup>13</sup>.

Alla Camera, in particolare, effetti apprezzabili sulla velocizzazione e razionalizzazione del procedimento legislativo sembrano aver prodotto principalmente le innovazioni in materia di estensione del contingentamento dei tempi (anche se ne permane l'esclusione per l'esame dei decreti legge<sup>14</sup>, per più versi illogica<sup>15</sup>) e

<sup>11</sup> N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nelle "retrovie" del diritto costituzionale*, in *Studi pisani sul Parlamento*, cit., p. 7. Secondo l'Autore, inoltre, (cfr. spec. p. 10) "si è ancora assai lontani dal delineare un funzionamento delle Camere pienamente coerente con una logica maggioritaria, con l'emersione perciò di uno statuto dell'opposizione e, correlativamente, dei poteri spettanti al Governo e alla sua maggioranza" e la causa di questo mancato rinnovamento appare essere la non piena acquisizione della logica maggioritaria nel sistema politico e la "persistenza di un clima di reciproca sfiducia tra le forze politiche". Per un approfondimento dell'evoluzione storica del diritto parlamentare si veda anche l'ampio numero monografico del *Giornale di storia costituzionale n. 15/I semestre 2008*, dedicato a *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*.

<sup>12</sup> Per un consuntivo degli effetti di tali riforme cfr. il numero monografico de *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, spec. V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, pp. 5 ss., e L. CIAURRO, *Le riforme del regolamento del Senato nella XIII Legislatura*, pp. 27 ss.

<sup>13</sup> Cfr. L. VIOLANTE, *Premessa a Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei Deputati, 1998, spec. pp. XI-XIII.

<sup>14</sup> Cfr. art. 154, comma 1, del Regolamento Camera, che sancisce l'esclusione "in via transitoria" delle disposizioni in materia di contingentamento dei tempi per i procedimenti di conversione dei decreti legge. Peraltro, alla disposizione è stata data un'interpretazione estensiva di previsione "a regime", non valorizzando, dunque, l'elemento della "transitorietà" pur presente nel testo. Per un'accurata ricostruzione di tale vicenda interpretativa cfr. G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., pp. 57 ss., spec. pp. 77-78, dove si ripercorrono le diverse tappe della "stabilizzazione" dell'interpretazione in esame: dalla lettera del 18 marzo 1998 del Presidente della Camera al Presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia, pubblicata in allegato alla *Relazione della Giunta per il regolamento sull'attuazione delle modificazioni al regolamento della Camera* (Camera XIII leg. Doc. Il ter), nella quale, da un lato, si affermava che la "fase transitoria" si sarebbe dovuta intendere come limitata alla "fase di passaggio tra le vecchie e le nuove norme, secondo il significato logico e indiscusso dell'espressione" e, dall'altro, si evidenziava la necessità di doversi tener conto della "finalità ampiamente condivisa durante la discussione delle modifiche regolamentari, di non assecondare la tendenza all'uso eccessivo della decretazione d'urgenza"; all'approfondimento svolto sul tema nella seduta della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2001, nella quale il Presidente Violante prospettò il superamento del mancato contingentamento dei tempi per i decreti legge; alle conferme dell'esclusione dei decreti dal contingentamento nelle successive legislature, anche in conseguenza della netta contrarietà al cambiamento della prassi da parte dei gruppi di opposizione.

<sup>15</sup> Parla a tale riguardo di vero e proprio "paradosso costituzionale", sottolineando le differenze rispetto alle procedure del Senato N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, (a cura di) A. MANZELLA/ F. BASSANINI, Il Mulino, 2007,

superamento del principio della necessità di voto di tutte le proposte emendative, con l'introduzione dell'art. 85 *bis* in materia di emendamenti segnalati dai gruppi<sup>16</sup>. Meno incisivo, secondo i commentatori, sembra, invece, essere stato l'abbassamento a tre quarti del *quorum* in Conferenza dei Capigruppo per la programmazione dei lavori in Assemblea, continuando a rendersi necessaria una sostanziale unanimità (almeno) dei maggiori gruppi parlamentari<sup>17</sup>. Al Senato, invece, dove le modifiche regolamentari approvate in quel periodo, seppur numerose, appaiono meno ampie, sono da segnalare in tema di accelerazione dei tempi decisionali: le innovazioni in materia di riduzione a venti minuti (prima erano sessanta, come ancora oggi alla Camera) della sospensione per mancanza del numero legale (art. 108 r.S.); la possibilità di far iniziare la sede referente senza la necessità di accertare previamente il numero legale (art. 30); l'improcedibilità degli emendamenti sprovvisti di copertura finanziaria (art. 102 *bis*); modalità più definite per l'esame dei disegni collegati alla manovra finanziaria (art. 126 *bis*) e, soprattutto, la formalizzazione, sancita dalla Conferenza dei capigruppo del 30 novembre 1996, del sistema della "ghigliottina", per cui nel giorno prefissato per la conclusione dell'*iter* legislativo non si votano più emendamenti<sup>18</sup>.

In entrambi i casi, però, non sembrano essere stati risolti strutturalmente i problemi di lentezza delle procedure decisionali parlamentari, come è dimostrato dal persistere anche nelle ultime legislature dei fenomeni di uso distortivo degli istituti della decretazione d'urgenza, delle "finanziarie *omnibus*" e del binomio maxiemendamenti-fiducia<sup>19</sup>.

Inoltre, come è stato notato anche da autorevoli osservatori, nonostante l'evoluzione in senso maggioritario del nostro sistema politico-istituzionale e l'indubbia novità costituita (secondo la prassi invalsa da alcune consultazioni elettorali) dall'indicazione nei simboli elettorali dei candidati *premier*<sup>20</sup>, nelle riforme regolamentari degli anni '90 "il grande assente continua a restare, sulla scia di una scelta operata con i regolamenti del 1971, il

---

pp. 53 ss., spec. pp. 59-60, secondo il quale "La scelta della Camera, che indubbiamente stride con *ratio* della dell'art. 77 della Costituzione e con i tempi che caratterizzano tutto il procedimento di conversione, sembra essersi fin qui rivelata come un <<freno>> rispetto all'indiscriminato ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza."

<sup>16</sup> La norma dispone che in caso di votazioni riassuntive o per principi sia comunque garantita la votazione di un numero di emendamenti presentati da deputati appartenenti a ciascun Gruppo, non inferiore in media per ciascun articolo ad un decimo dei componenti del Gruppo stesso (il rapporto sale a un quinto per le leggi di conversione di decreti legge, computando anche gli articoli del decreto). In tal modo *a contrario* si istituzionalizza la mancanza di obbligo per l'Assemblea di porre in votazione tutti gli emendamenti presentati (e dichiarati ammissibili), proseguendo il percorso iniziato già nei primi anni '80 con le decisioni della Giunta per il regolamento (poi formalizzate in previsioni regolamentari) in materia di votazione "per principi" e con la cosiddetta tecnica del "canguro".

<sup>17</sup> V. LIPPOLIS, op. cit., pp. 8-9. Nel caso, invece, non sia raggiunta tale maggioranza, il vigente testo dell'art. 23, comma 6, r.C. prevede che il programma sia predisposto dal Presidente di Assemblea secondo le indicazioni del Governo e le proposte dei Gruppi parlamentari.

<sup>18</sup> L. CIAURRO, op. cit., pp. 51-53, dove si ricorda, inoltre, che "sono, innanzitutto, le caratteristiche intrinseche dell'impostazione (forse, <<fanfaniana>>) del regolamento del Senato del 1971 a risultare maggiormente idonee, quantomeno potenzialmente, ai fini della funzionalità dell'azione della maggioranza".

<sup>19</sup> Anzi, il loro utilizzo (spesso combinato), come evidenziato anche dai dati riportati alla nota 10, risulta in preoccupante aumento.

<sup>20</sup> Nonché di quanto previsto dall'art. 14 *bis* del vigente DPR 361/57, recante testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati, introdotto dalla l. 270/2005, ai sensi del quale "i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica". Sul tema cfr. V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quad. Cost. 2/2007*, pp. 342 ss., spec. pp. 343-344, dove, comunque, si ricorda come la stessa norma faccia espressamente salve (e non sarebbe potuto essere altrimenti, ai sensi dell'art. 92 Cost.) le competenze del Capo dello Stato e come, più in generale, in Italia alla realizzazione di una "democrazia immediata" ostino ancora anche le previsioni costituzionali in materia di concessione e revoca della fiducia da parte del Parlamento (art. 94 Cost.).

Governo. Esso continua ad essere privo di autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione rimane la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari<sup>21</sup>.

### § 3. Le linee di convergenza esistenti nelle proposte di modifica presentate

Rispetto a queste esigenze, le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate in questi mesi, pur nella (accennata) comprensibile prospettiva del confronto politico, appaiono – con le significative eccezioni che si segnaleranno – convergere su tre principali ambiti di intervento:

- a) la riduzione della frammentazione politica attraverso una nuova disciplina per la costituzione dei gruppi parlamentari;
- b) l'individuazione di procedure accelerate per l'esame di alcune proposte di particolare rilievo presentate dal Governo (e dai gruppi di maggioranza ed opposizione);
- c) nuovi e più incisivi poteri ai gruppi parlamentari di minoranza (cosiddetto "Statuto dell'Opposizione").

Si tratta, peraltro, di temi sui quali la dottrina più accorta ha da tempo focalizzato la propria attenzione e sui quali non da ora anche in sede istituzionale è stata avviata una riflessione. Ad un'ulteriore maturazione delle scelte ha, inoltre, senz'altro contribuito il frequente recente alternarsi delle maggiori forze politiche in posizioni, rispettivamente, di governo o opposizione, anche se, in particolare in alcune soluzioni prospettate, sono evidenti i riflessi dell'attuale contingenza politica.

Particolare convergenza si registra, almeno tra i maggiori gruppi parlamentari, relativamente alle proposte di riforma della disciplina della costituzione dei gruppi in Parlamento (ed alla Camera delle componenti politiche del Gruppo misto)<sup>22</sup>. Tutte le principali proposte si muovono con decisione nella duplice direzione della corrispondenza tra gruppi parlamentari e partiti o movimenti politici e dell'abolizione dei "gruppi autorizzati", ovvero della loro forte limitazione.

Relativamente alla corrispondenza tra gruppi e partiti politici, requisito non espressamente richiesto dalle vigenti disposizioni regolamentari per i gruppi non autorizzati (per i quali, dunque, è necessario il solo requisito numerico, rispettivamente di 10 senatori e 20 deputati)<sup>23</sup>, si registra tra le varie proposte una coincidenza anche letterale<sup>24</sup>. Da rilevare che nella proposta IDV Senato (art. 2, Doc. II, 12, nuovo comma 5 dell'art. 14 r.S.) è espressamente previsto che la denominazione dei gruppi parlamentari debba corrispondere a quella del partito o della coalizione di partiti di cui il Gruppo è

<sup>21</sup> V. LIPPOLIS, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., p. 9. Per un interessante quadro comparato dei rapporti tra Parlamenti ed Esecutivi nelle maggiori esperienze europee cfr. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare. Lineamenti di diritto parlamentare comparato*, LUISS; 2003 e l'utile documentazione predisposta con traduzione a fronte dei regolamenti dell'Assemblea nazionale francese, del *Bundestag* tedesco, della Camera dei Comuni inglese e del Congresso dei Deputati spagnolo, raccolta in *Norme di procedura parlamentare. Vol. I e II*, Camera dei deputati, 2002.

<sup>22</sup> Nello stesso senso M. RUBECCHI, *Dai partiti ai gruppi parlamentari: le proposte di modificazione dei regolamenti delle Camere nella XVI Legislatura*, in *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 5 ss., spec. pp. 10 ss.

<sup>23</sup> Ed alla Camera per le componenti del Gruppo misto di almeno dieci membri (cfr. art. 14, comma 5, r.C.)

<sup>24</sup> Anche con riferimento all'ipotesi di più partiti o movimenti politici che abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, nel qual caso può essere costituito, con riferimento a tali liste, comunque un solo Gruppo. Cfr., in particolare, l'art. 1 della proposta PDL Senato e l'art. 4 di quella PD (Zanda ed altri).

“proiezione”<sup>25</sup>.

Quanto ai gruppi “autorizzati”, nella proposta PDL se ne rende possibile la costituzione su richiesta di almeno quindici senatori e trenta deputati, dopo almeno ventiquattro mesi dall’inizio della nuova legislatura e sempre che il gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese<sup>26</sup>. Nella proposta PD al Senato (Zanda e altri, cfr. art. 5), invece, il divieto appare assoluto e sono consentiti nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura solo se risultanti dalla fusione di gruppi preesistenti.

Relativamente, inoltre, alla nuova disciplina delle componenti politiche del Gruppo misto alla Camera, le proposte PDL e PD sono del tutto analoghe, richiedendo il duplice requisito dei 10 componenti e della rappresentanza di un partito o movimento politico (con l’eccezione delle minoranze linguistiche). In entrambe è, inoltre, consentita la costituzione di componenti del Gruppo misto purché siano decorsi ventiquattro mesi dall’inizio della legislatura, qualora lo richiedano quindici deputati, appartenenti al Gruppo misto, che rappresentino un partito o movimento politico organizzato nel Paese, ma che non necessariamente (questo è il vero elemento di novità rispetto alle altre componenti) abbia partecipato alle precedenti elezioni della Camera.

Unica (ed, in parte, preoccupante) eccezione in questo quadro di ampia condivisione degli interventi si rinviene nella proposta del Senatore UDC D’Alia (forse, troppo influenzata dalle specifiche esigenze politiche contingenti), che prevede la possibilità di costituire al Senato gruppi autorizzati “composti da Senatori appartenenti ad un partito che abbia costituito un Gruppo parlamentare alla Camera”<sup>27</sup>.

Ad un’analisi approfondita, pur nell’utilizzo di diverse soluzioni procedurali, evidenziano una coincidenza di finalità generale anche le proposte presentate dal PDL e dal PD (ed ancor di più quella al Senato a prima firma Ceccanti) in materia di velocizzazione delle procedure di esame delle iniziative legislative di particolare rilievo ed urgenza. Significativamente, invece, il tema non è presente nelle altre proposte dei gruppi di minoranza.

Le due proposte PDL utilizzano a tal fine, principalmente, gli strumenti dei “disegni di legge prioritari”, del c.d. “voto bloccato” e della modifica delle procedure di programmazione dei lavori. Si prevede, infatti, che il Presidente del Consiglio<sup>28</sup>, al momento di presentazione di un disegno di legge, possa dichiarare che il provvedimento “riveste carattere prioritario in quanto diretto ad attuare il programma di governo”. L’effetto di questa dichiarazione è che l’Assemblea debba concludere l’esame del provvedimento entro trenta giorni, tranne che la contemporanea presentazione di più disegni di legge prioritari non consenta un adeguato esame dei medesimi e il termine di conclusione dell’esame sia differito dal Presidente del relativo ramo del Parlamento, comunque per non più di due settimane.

Sugli stessi provvedimenti, nonché per i disegni di legge di conversione di decreti-legge e per i disegni di legge di bilancio, finanziaria e collegati alla manovra di finanza pubblica, il Governo può chiedere che sia posto in votazione preliminarmente (con evidenti effetti preclusivi per le proposte alternative) l’articolo, l’emendamento o il sub-

<sup>25</sup> Nella stessa proposta è, inoltre, posto il divieto per i senatori eletti in rappresentanza di uno stesso partito o di una stessa coalizione di partiti di contribuire alla formazione di gruppi diversi, salvo in caso di riduzione del numero dei componenti del gruppo al di sotto della soglia costitutiva e scioglimento di questo.

<sup>26</sup> La *ratio* della previsione – come si vedrà in parte condivisa nella proposta PD alla Camera – sembra rinvenirsi nella condivisibile preoccupazione di non “ingessare” eccessivamente i gruppi parlamentari in relazione alla possibile evoluzione del quadro politico nei cinque anni di legislatura.

<sup>27</sup> Cfr. Doc. II, 14, art. 2.

<sup>28</sup> E non sembra a tale riguardo casuale il riferimento a tale figura e non al Governo nel suo complesso.

emendamento sul quale il Governo si sia espresso favorevolmente<sup>29</sup>. Viene, inoltre, previsto che in tale caso il Capo dell'Opposizione<sup>30</sup> possa sempre presentare proposte alternative.

In materia di programmazione viene, infine, enormemente accresciuto il ruolo del Governo, alle cui proposte sono attribuiti i due terzi del tempo disponibile, mentre il restante terzo è attribuito per metà agli argomenti indicati dal Capo dell'Opposizione e per la restante parte a tutti gruppi parlamentari (compresi, quindi, quelli di maggioranza).

Senza entrare nel dettaglio delle singole soluzioni prospettate – che spesso “scontano” la prevista successiva fase di mediazione politica cui si è già accennato – si può sinteticamente notare come in tutti e tre i casi si tratti di istituti già presenti, almeno *in nuce*, nel nostro ordinamento parlamentare: già l'art. 123 *bis* del regolamento della Camera prevede per i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria (per molti versi analoghi nella *ratio* ai ddl “prioritari”) che il Governo possa richiedere che la Camera deliberi entro un termine determinato<sup>31</sup>; le votazioni “per principi”, con la tecnica del “canguro”, etc., hanno, inoltre, da tempo fatto cadere il “*tabù*” della necessaria votazione di tutti gli emendamenti<sup>32</sup> e quanto alla priorità delle proposte governative nella programmazione dei lavori, essa è prevista (almeno sulla carta) come principio guida della programmazione dei lavori sin dalle novelle degli anni '80<sup>33</sup>.

Semmai, sono sin d'ora da segnalare, per una più meditata successiva riflessione, alcuni aspetti delle proposte avanzate: l'assenza di un contingentamento numerico dei ddl prioritari; l'esclusione di tali procedure accelerate per le cosiddette “materie di coscienza”; la previsione di un termine di esame (trenta giorni) forse troppo breve (e, peraltro, non differenziato a seconda si tratti di prima, seconda o successiva lettura); la mancata previsione di limiti nell'uso del sistema del “voto bloccato” (numerici o, ad esempio, prevedendo che, comunque, sia posto in votazione prima l'emendamento proposto dall'opposizione); oltre che l'eccessiva compressione nella programmazione dei lavori parlamentari del ruolo dei gruppi parlamentari, in particolare proprio di quelli di maggioranza<sup>34</sup>.

Peraltro, a fronte dell'introduzione di tali strumenti le proposte PDL pongono un apprezzabile divieto di maxi-emendamenti, prescrivendo che “Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti che presentino contenuto eterogeneo o comunque

---

<sup>29</sup> Come si legge nelle relative relazioni illustrative, si tratta di un adattamento al sistema italiano del “*vote blocqué*” di cui all'art. 44 della Costituzione francese.

<sup>30</sup> Sulla cui figura cfr. *ultra*.

<sup>31</sup> Sulla relativa richiesta delibera all'unanimità la Conferenza dei Capigruppo ovvero, in difetto di accordo unanime, l'Assemblea su proposta del Presidente della Camera.

<sup>32</sup> Sulla conformità ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo del sistema del “voto bloccato” cfr. E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 110 ss., spec. p. 117, dove si evidenzia che “Non esistendo una necessità logica o di garanzia costituzionale soggettiva al voto di ciascun emendamento, non appare scardinante che il Governo possa chiedere (ed ottenere) la votazione in via prioritaria della propria proposta di modificazione del testo, anche prescindendo dalla posizione della questione di fiducia”.

<sup>33</sup> Cfr. sul tema V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera* e D. NOCILLA, *La riforma del Regolamento del Senato nel 1988*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, cit., rispettivamente, pp. 161 ss. e 173 ss.

<sup>34</sup> Cfr. sul punto, tra gli altri, A. SAITTA, op. cit., a giudizio del quale “la programmazione dei lavori non vedrebbe un semplice rafforzamento del Governo, ma un vero e proprio dominio di quello sull'agenda parlamentare”, mentre la conseguenza sulle proposte dei gruppi di maggioranza sarebbe la loro “sostanziale marginalità, se non irrilevanza”. Peraltro, si noti che nelle rispettive relazioni illustrative si enfatizza molto la necessità di rafforzare il “*continuum* Governo-maggioranza parlamentare”, inteso sostanzialmente come soggetto unico (in contrapposizione, come si vedrà tra breve, all'Opposizione).

interamente sostitutivi di più articoli di legge”<sup>35</sup>.

È, però, ancora più interessante notare come un sistema sostanzialmente analogo sia previsto nella proposta presentata al Senato da Ceccanti ed altri, nella quale si prevede che qualora il Governo dichiari che un determinato disegno di legge “è essenziale per l’attuazione del suo programma di governo”, il Presidente del Senato debba iscrivere il provvedimento all’ordine del giorno dell’Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dall’iscrizione<sup>36</sup>.

Effetti di velocizzazione dell’*iter* di alcuni disegni di legge sono, inoltre, prospettati anche nelle proposte “ufficiali” del PD. Viene a tal fine utilizzato, con le necessarie modifiche della relativa disciplina, l’istituto della “dichiarazione d’urgenza” (attuali artt. 77 r. S. e 69 r. C), prevedendo che il Governo o i gruppi di maggioranza (per un totale di tre per programmi di lavoro trimestrali, due per programmi bimestrali), ma anche l’opposizione<sup>37</sup> (un solo provvedimento per ogni programmazione trimestrale o bimestrale) possano richiedere che sia dichiarata l’urgenza “di un disegno di legge o di un affare che deve essere discusso dall’Assemblea”<sup>38</sup>. L’effetto procedurale di questa dichiarazione è il dimezzamento dei termini procedurali e, soprattutto, l’organizzazione dei lavori in modo che la votazione finale abbia luogo entro il trentesimo (alla Camera) o il quarantacinquesimo (al Senato) giorno successivo alla dichiarazione d’urgenza. Vengono, inoltre, espressamente (ed opportunamente) esclusi da tali procedure accelerate i provvedimenti inerenti le cosiddette “materie di coscienza”<sup>39</sup>, ma il risultato finale delle modifiche regolamentari ipotizzate non appare troppo dissimile da quello delle proposte PDL.

Maggiori difformità si riscontano, invece, relativamente al terzo degli ambiti di intervento di cui si è detto: la necessità di un rafforzamento (anche specularmente a quello del ruolo del Governo in Parlamento) dei poteri di garanzia e controllo delle minoranze (c.d. “statuto delle Opposizioni”). Sembrano, infatti, emergere ben cinque diversi modelli di riferimento, tre addirittura nelle diverse proposte PD Ceccanti, Zanda e Bressa (mentre la proposta dell’UDC D’Alia non affronta direttamente il tema).

In estrema sintesi, nelle proposte PDL si istituzionalizza la figura del Capo dell’Opposizione (e del suo vice), eletto (separatamente) dai deputati e dai senatori che non hanno votato la fiducia al Governo<sup>40</sup>. Questi, entro sette giorni dalla sua elezione, “comunica” ai due Presidenti di Assemblea i nomi dei Senatori che compongono il Governo Ombra. Al Capo dell’Opposizione, al suo vice ed ai componenti del Governo Ombra sono riconosciuti vari poteri di richiesta di indagini conoscitive, di inserimento di argomenti nel Programma dei lavori, di intervento in Assemblea dopo il Governo (e per pari tempo), ecc.

Nella proposta Ceccanti tali poteri sono riconosciuti al gruppo parlamentare maggiore

<sup>35</sup> Cfr. art. 13 Doc. Senato e nuovo art. 68 *bis* Doc. Camera.

<sup>36</sup> Cfr. Doc. II, 9, art. 14, che introduce l’art. 78 *bis* (*Disegno di legge essenziale per l’attuazione del programma di governo*) nel Regolamento del Senato.

<sup>37</sup> Si tratta, come evidente, di una previsione innovativa rispetto alle altre impostazioni.

<sup>38</sup> Rilevante è anche la possibilità, che sembra desumersi dalla lettera del testo, di attivare tali procedure d’urgenza anche per iniziative diverse da quelle di natura legislativa. Sul ruolo crescente assunto dalle attività di indirizzo e controllo delle Camere ed, in particolare, delle opposizioni cfr. il recente volume collettaneo a cura di R. DICKMANN/ S. STAIANO, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo – L’esperienza italiana*, Giuffrè editore, Milano, 2008.

<sup>39</sup> Nella proposta Camera è, inoltre, previsto un interessante sistema di “neutralizzazione” dei decreti legge ai fini del numero complessivo di provvedimenti di urgenza da presentare. Cfr. nuovo art. 69, comma 4.

<sup>40</sup> Sottolinea le possibili problematiche per l’operatività di tali norme derivanti dal peculiare sistema italiano di “bicameralismo perfetto”, tra gli altri G. PERNICIARO, *L’istituzionalizzazione del ruolo dell’Opposizione*, in *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., pp. 45 ss., spec. p. 50.

fra quelli che non hanno votato la fiducia (al quale possono federarsi ulteriori gruppi), che si costituisce in "Gruppo di Opposizione" e il cui Presidente assume il ruolo di "Portavoce dell'Opposizione" (a meno che non indichi il nominativo di un altro senatore)<sup>41</sup>. Questi, entro i successivi tre giorni, comunica al Presidente del Senato i nominativi dei senatori che fanno parte del "Consiglio dell'Opposizione", i quali, tra l'altro, hanno sempre facoltà di intervento con tempo equivalente nelle sedute in cui prenda la parola il Governo.

Nella proposta Zanda, invece, non viene istituzionalizzato il "Governo ombra", né il "Consiglio dell'Opposizione", ma si prevede che i poteri di rimessione in Aula dei ddl in sede deliberante o redigente, delle risoluzioni in Commissione, nonché di richiesta di indagini conoscitive e varie procedure informative siano attribuiti al Presidente del "gruppo parlamentare maggiore tra quelli delle opposizioni"<sup>42</sup>, se di consistenza numerica pari ad almeno un quarto dei membri del Senato.

Addirittura, nella proposta Bressa, come si evince anche dalla relazione di accompagnamento (peraltro molto accurata anche nel raccogliere le posizioni dottrinali sul tema e nel motivare la scelta anche alla luce del vigente bicameralismo perfetto), si opta per una scelta "funzionale" dell'opposizione, senza costituire nuovi soggetti e neppure riconoscere un ruolo particolare al Presidente del maggior gruppo di opposizione.

Infine, nella proposta dell'IDV - forse, la più coerente con il quadro politico esistente - si prevede l'istituzione di un "Coordinamento delle Opposizioni", con un Presidente e almeno due Vicepresidenti, e con possibilità di intervento di tempo equivalente nelle sedute in cui prende la parola il Governo<sup>43</sup>.

Ma, al di là delle diverse soluzioni prospettate, emerge un comune intento di valorizzazione e rafforzamento del ruolo delle opposizioni in Parlamento. Ciò è testimoniato anche dalla sostanziale convergenza delle diverse proposte nel garantire, ad esempio, una composizione paritaria negli organismi di garanzia esistenti, in primo luogo quelli competenti in materia di elezioni ed immunità, ma anche in nuovi organismi quali il Comitato per il controllo sui conti pubblici, previsto nelle proposte PDL, ma ripreso anche in quella Bressa<sup>44</sup>. Si segnalano, inoltre, varie condivisibili ipotesi di presidenza all'opposizione delle commissioni d'inchiesta (proposte PD) e di meccanismi per promuovere la costituzione di commissioni di inchiesta a richiesta delle opposizioni<sup>45</sup>, nonché per assicurare una priorità alle questioni poste nel *question time* delle minoranze

---

<sup>41</sup> Al Portavoce dell'Opposizione vengono, inoltre, riconosciuti vari poteri di rimessione in Aula dei provvedimenti esaminati dalle commissioni in sede deliberante e redigente, nonché delle proposte di risoluzione in commissione.

<sup>42</sup> Non casuale appare l'uso del plurale e dell'iniziale minuscola.

<sup>43</sup> Cfr. art. 3 Senato, Doc. II, 12, che introduce nel Regolamento del Senato l'art. 15 *bis* (*Attribuzioni specifiche delle Opposizioni*).

<sup>44</sup> Nelle due proposte PDL il Comitato per il controllo sui conti pubblici è composto da trenta deputati nominati dal Presidente di Assemblea, in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e dei gruppi di opposizione, esercita funzioni conoscitive sulla gestione del bilancio dello Stato e sui rendiconti delle altre amministrazioni pubbliche, provvedendo, in particolare, in occasione della presentazione del disegno di legge di rendiconto dello Stato e del referto annuale della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, all'elaborazione di una relazione conclusiva articolata per i vari settori e comparti della finanza pubblica. A tal fine il Comitato può effettuare audizioni e richiedere elementi informativi. Secondo la proposta Bressa (cfr. nuovo art. 124 bis) il Comitato ha sempre composizione paritaria, ma la presidenza è (un po' sul modello del Comitato per la legislazione) assegnata a turno ad uno dei suoi componenti per sei mesi. Per quanto riguarda le competenze, si prevede che il Comitato "cura il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica; controlla la spesa pubblica, valutandone l'economicità, l'efficienza e l'efficacia; verifica i dati relativi all'effettivo andamento degli effetti finanziari delle leggi" e a tali fini può richiedere dati al Governo, informazioni alla Corte dei conti, può svolgere audizioni e presentare relazioni all'Assemblea.

<sup>45</sup> E segnatamente del Coordinamento delle Opposizioni. Cfr. art. 33 proposta IDV, che novella l'art. 162 del regolamento Senato.

(anche nella proposta PDL).

#### § 4. Brevi considerazioni conclusive

Non c'è dubbio che specialmente in materia di poteri delle opposizioni interventi maggiormente incisivi potrebbero essere fatti solo attraverso modifiche costituzionali. Si pensi, in primo luogo, alla possibilità, conosciuta in altri ordinamenti europei, per le minoranze di ricorrere alla Corte costituzionale o di proporre *referendum*, o anche alle limitazioni poste dall'attuale testo costituzionale alla composizione non proporzionale delle commissioni d'inchiesta, etc.

È, però, vero che si riscontrano notevoli margini di intervento attraverso i regolamenti parlamentari per rendere maggiormente efficiente, mantenendo l'equilibrio complessivo, il nostro sistema decisionale<sup>46</sup>, in considerazione della rilevanza che da sempre nel nostro ordinamento istituzionale hanno assunto le regole di funzionamento interno alle Camere, rispetto anche alle altre esperienze parlamentari<sup>47</sup>.

Si sono sopra brevemente illustrate le principali linee di intervento contenute nelle più rilevanti proposte di modifica dei regolamenti presentate in questo primo anno di legislatura. Il dato generale che emerge è quello di una sostanziale convergenza, pur con le differenze (a volte notevoli) tra le soluzioni specifiche prospettate, nelle tre direzioni di una semplificazione del quadro politico esistente attraverso una nuova disciplina della formazione dei gruppi parlamentari, di una velocizzazione delle procedure di esame di alcune proposte legislative (in primo luogo, di quelle del Governo) di particolare rilievo politico e di un (corrispondente) rafforzamento del ruolo e dei poteri dell'opposizione.

Del resto, da tempo la dottrina segnala una "crisi di identità" del nostro Parlamento, dovuta ad una molteplicità di cause: in primo luogo, la globalizzazione dell'economia, che richiede alla politica decisioni rapide ed efficaci, ma anche l'erosione di potere a favore di nuovi soggetti istituzionali internazionali, il rafforzamento del ruolo del Governo e, all'interno di questo, di quello del Presidente del Consiglio, la crisi della rappresentanza politica, a causa della difficoltà dei partiti di ricondurre ad unità le proposte politiche, un affievolimento delle capacità di controllo ed indirizzo delle Camere, anche a fronte di un crescente ruolo dei *mass media* nella comunicazione politica<sup>48</sup>.

Si tratta di sfide epocali, non transitorie e comuni a tutte le democrazie contemporanee, alle quali i Parlamenti devono rispondere. "Diversamente, oltreché vittime, i Parlamenti rischiano di essere complici, più o meno consapevoli, della sostanziale marginalità istituzionale in cui potrebbero essere sospinti"<sup>49</sup>.

È, dunque, auspicabile che dal confronto tra le diverse parti politiche che operano in Parlamento emergano nei prossimi mesi soluzioni condivise (come nella tradizione delle

<sup>46</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, cit., p. 20.

<sup>47</sup> Cfr. in questo senso A. PALANZA, *Le riforme della Camera dei deputati nel 1997-1999*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, cit., pp. 191 ss., spec. p. 192, dove si nota come "rispetto agli altri Paesi, le procedure parlamentari in Italia si distinguono per una particolare forza espansiva, che va ben oltre la regolazione dell'attività interna del Parlamento", derivando ciò dalle norme costituzionali che rinviano ai regolamenti la disciplina delle diverse procedure legislative. Analogamente N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana*, nello stesso volume collettaneo, pp. 117 ss., spec. p. 132 evidenzia come "molte delle caratteristiche che sono state proprie dell'esperienza parlamentare repubblicana, almeno fino alla fine degli anni '80, trovano la loro origine in scelte (o in "non scelte") che furono compiute non solo dall'Assemblea Costituente in occasione della stesura della carta costituzionale, ma anche da Camera e Senato negli anni immediatamente successivi, quando si trattò di andare a definire le norme e le prassi destinate a regolamentare l'attività parlamentare.

<sup>48</sup> S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, cit., pp. 763-764.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 764.

modifiche parlamentari<sup>50</sup>), superando (almeno in parte, come è realistico pensare) le rispettive convenienze politiche contingenti e delineando un nuovo modello di funzionamento equilibrato ed efficiente.

Forum di Quaderni Costituzionali



stituzionali

---

<sup>50</sup> Con la sola, rilevante, eccezione delle modifiche del 1988 sulla prevalenza del voto palese.