La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo

---

Vincenzo Lippolis

SOMMARIO: 1. La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997. – 2. Il Parlamento del bipolarismo: un’istituzione in crisi di identità. – 3. Le prospettive di innovazione mediante riforme dei regolamenti parlamentari.

1. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997.*

La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 è stata l’unica organica riforma di adeguamento della forma di governo al mutamento in senso maggioritario della legislazione elettorale intervenuto nel 1993.

L’evoluzione del regime politico italiano verso lo schema bipolare si è infatti sviluppata all’interno di una cornice costituzionale immutata nonostante la ripetuta e diffusa affermazione della necessità di un aggiornamento della Costituzione proprio al fine di consolidare e razionalizzare il disegno di una democrazia maggioritaria dell’alternanza. Senza esito rimasero, infatti, i lavori della Commissione bicamerale D’Alema tra il 1997 e il 1998. Successivamente, il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione approvato dalla maggioranza di centrodestra nella XIV legislatura è stato respinto dal corpo elettorale nel referendum del 25-26 giugno 2006.

Come in altri frangenti della storia costituzionale repubblicana, i regolamenti parlamentari e le prassi attuative hanno funzionato da camera di compensazione tra la disciplina costituzionale della forma di governo, che è rimasta inalterata, e i mutamenti della costituzione materiale, che sono stati profondi e che nel biennio 1993-1994 hanno provocato quello che è stato fondatamente definito il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica.

La situazione dei regolamenti delle Camere non era però uguale. Il regolamento del Senato, che era stato sottoposto ad un’ampia revisione nel 1988, per la sua impronta presidenzialistica e per l’elasticità

delle sue norme presentava minori problemi di adattamento al mutato sistema politico rispetto a quello della Camera più legato all'impostazione assemblearistica della riforma del 1971. Per questo motivo, al Senato, nel corso della XIII legislatura, si procedette solo a parziali e puntuali innovazioni accompagnate da decisioni di tipo «convenzionale» (pareri della Giunta per il regolamento, decisioni della Conferenza dei Presidenti di gruppo, accordi tra i gruppi) che definirono un'interpretazione evolutiva delle norme vigenti. Alla Camera, invece, fu necessaria una ampia ed incisiva riforma.

La riforma del regolamento della Camera del 1997 fu il risultato dell'approvazione di cinque distinte proposte della Giunta per il regolamento rivolte ad innovare distinte aree della disciplina regolamentare¹. L'avvio (seduta della Giunta del 4 luglio 1996) precedette di pochi mesi l'insediamento della Commissione bicamerale D'Alema (2 febbraio 1997) e i lavori delle due riforme, regolamentare e costituzionale, si svolsero in parallelo sia pure con esiti diversi: la prima si concluse il 4 novembre 1997 con l'approvazione dell'ultima delle proposte della Giunta; la seconda venne interrotta il 9 giugno 1998, con la comunicazione in aula da parte del Presidente della Camera delle conclusioni dell'ufficio di presidenza della Commissione bicamerale del venir meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione del progetto di riforma costituzionale.

La correlazione temporale non è casuale. Dopo la tormentata e interrotta XII legislatura, le forze politiche sentirono l'esigenza di consolidare a livello istituzionale il mutamento generato dal referendum e dalla nuova legislazione elettorale. Non vi fu però una stretta dipendenza della riforma regolamentare da quella costituzionale. Come precisato dal Presidente della Camera, Violante, nella seduta della Giunta del 4 luglio 1996, l'attività di questa si sarebbe sviluppata su tre distinti piani di lavoro: l'approfondimento degli indirizzi

---

¹ Il 24 settembre 1997 la Camera approvò quattro proposte di modifica al regolamento: il doc. II, n. 15, concernente il dovere dei deputati di partecipazione ai lavori e le relative forme di verifica e sanzioni; il doc. II, n. 17, concernente il sindacato ispettivo e la previsione delle interrogazioni a risposta immediata in assemblea e in commissione; il doc. II, n. 20, concernente la costituzione di componenti politiche all'interno del gruppo misto; il doc. II, n. 26, concernente la programmazione dei lavori, l'istruttoria legislativa in commissione, l'esame dei progetti di legge in assemblea e il procedimento di conversione dei decreti-legge. Il 4 novembre 1997 fu approvata la proposte di modifica doc. II, n. 27, concernente la componente delle minoranze linguistiche nel gruppo misto.

di una riforma dei regolamenti e della sua correlazione con il dibattito sulle riforme istituzionali; la revisione del testo del regolamento al fine di eliminare incongruenze formali e norme inapplicabili, anche in vista di una possibile armonizzazione con il regolamento del Senato; la soluzione immediata dei problemi urgenti emersi nel primo periodo di lavoro della XIII legislatura.

La riforma del 1997, dunque, se da un lato mirava a risolvere problemi che nell'immediato impedivano un razionale funzionamento della Camera, dall'altro, intendeva anticipare, a Costituzione vigente, le linee di tendenza dell'evoluzione della forma di governo che già erano emerse dopo il passaggio al maggioritario e che di lì a qualche mese si sarebbero dibattute all'interno della bicamerale. Nel contempo, essa si presentava aperta a successivi sviluppi una volta che fosse stata compiuta l'opera di revisione costituzionale.

Fallito il tentativo della bicamerale, la riforma del regolamento della Camera è rimasta uno spezzone di un disegno più ampio. Essa è stata tuttavia decisiva per superare definitivamente il modello del regolamento del 1971, orientato sulla consociazione, e per adattare le procedure parlamentari al modello di una democrazia maggioritaria bipolare che in quegli anni si stava affermando.

Come ha scritto Luciano Violante, il presidente della Camera che diede un decisivo impulso alla riforma, questa è ispirata al principio della «democrazia decidente». Il Parlamento non può limitarsi a rappresentare: sulla base della rappresentanza, e dopo il confronto delle diverse proposte, deve decidere. Altrimenti viene meno al suo ruolo. Ma il primato della decisione parlamentare non può andare a scapito del dibattito e della rappresentazione degli opposti interessi. E la riforma del 1997 mirava a trovare un soddisfacente equilibrio tra decisione e confronto, consentendo alla maggioranza di veder esaminati e votati i disegni di legge attuativi del proprio programma e all'opposizione di avere adeguati spazi per iniziative atte a manifestare un indizio politico alternativo. Solo così, concludeva Violante, la maggioranza governativa può essere chiamata a rispondere del suo operato dinanzi agli elettori, ai quali l'opposizione ha avuto modo, con la sua azione parlamentare, di offrire un programma politico alternativo².

---

²L. VIOLANTE, *Premessa a Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei deputati, Roma, 1998, pp. XI-XIII.

Le parole del Presidente Violante esprimono con efficacia la filosofia, l'idea di Parlamento e del rapporto Governo-maggioranza-opposizione che è alla base della riforma del 1997.

Questa mette mano al sistema della programmazione dei lavori e fa sì che il calendario dei lavori sia dotato di effettività e non rimanga, come in passato, una indicazione la cui realizzazione è esposta a incidenti di percorso troppo facili a realizzarsi.

Per il conseguimento di tale risultato non è stato decisivo il superamento della regola dell'unanimità per l'approvazione di programma e calendario perché non si è introdotto un sistema di programmazione a maggioranza, ma si è prevista la necessità di raggiungere il consenso dei presidenti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ad almeno i tre quarti dei componenti della Camera. Un quorum ben difficile da raggiungere se non in condizioni politiche del tutto particolari e quindi con effetti pratici molto simili all'unanimità.

Decisivi per l'efficacia dell'organizzazione dei lavori sono stati la generalizzata e immediata applicazione del contingentamento dei tempi di intervento, con l'eliminazione di regole precedenti che ne indebolivano l'impatto quanto alla fase della discussione degli articoli dei progetti di legge, e il superamento definitivo del principio della necessaria votazione di tutti gli emendamenti presentati. L'idea che alla presentazione di un emendamento corrispondesse un diritto a vederlo posto in votazione era basata sul riconoscimento alla potestà di presentare emendamenti di un fondamento costituzionale, più precisamente nell'art. 71 Cost.³ Il superamento del principio della consequenzialità del voto alla presentazione degli emendamenti si era già affacciato con l'attribuzione al Presidente del potere di variare in certe situazioni l'ordine della loro votazione (il c.d. canguro) al fine di ottenere effetti di assorbimento e preclusione (comma 8 dell'art. 85 del regolamento, introdotto il 14 novembre 1981). Ma è con la riforma del 1997 (art. 85-*bis*) che viene previsto una sorta di contin-

---

³ Cfr. A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. XVII, Roma, 1989, p. 4. Sul tema della limitabilità del poter di emendamento vedi ora N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 ss.

gentamento degli emendamenti da sottoporre al voto in relazione alla consistenza numerica dei gruppi nel caso in cui il Presidente decide di procedere a votazioni riassuntive o per principi perché la votazione di tutti gli emendamenti presentati comporterebbe lo sfioramento del calendario. Al Senato, il rispetto del calendario anche in presenza di un numero troppo elevato di emendamenti viene ottenuto con il sistema della «ghigliottina», per cui nel giorno fissato per la conclusione dell'*iter* legislativo non si votano più emendamenti.

Nella strutturazione della garanzia della decisione la riforma del 1997 privilegia i gruppi e il Presidente d'assemblea, ai quali sono attribuiti i ruoli decisivi. In particolare, al Presidente è attribuito un ruolo di motore e garante della programmazione perché in mancanza del raggiungimento del quorum dei tre quarti in Conferenza dei presidenti di gruppo (l'ipotesi che normalmente si verifica) è a lui attribuito il potere di predisporre programma e calendario.

Il grande assente continua a restare, sulla scia di una scelta operata con i regolamenti del 1971, il Governo. Esso continua ad esser privo di autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione in Parlamento rimane la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari. In definitiva, la condizione dell'attuazione dell'indirizzo politico governativo è che funzioni il raccordo Governo-maggioranza parlamentare. Ed in effetti molte delle difficoltà incontrate dai governi in Parlamento sono sorte non solo e non tanto a causa della complessità delle procedure parlamentari, quanto per le divisioni politiche all'interno delle coalizioni di maggioranza.

Per adeguare le procedure parlamentari al modello bipolare dell'alternanza e per controbilanciare in qualche modo le nuove regole che favoriscono la tempestività della decisione di maggioranza, con la riforma è stata attribuita all'opposizione una serie di poteri e garanzie sia nella procedura legislativa, sia in quelle ispettive. È l'abbozzo di un tema che con il maggioritario è divenuto di moda: lo statuto dell'opposizione.

Si possono ricordare: la riserva di spazi adeguati nella programmazione dei lavori sia per i tempi di discussione di proposte del Governo e della maggioranza, sia per l'inserimento nel programma di proposte di legge o atti di indirizzo presentati dai gruppi di opposizione; il potere di richiedere relazioni tecniche al governo sui progetti di legge in discussione nelle commissioni permanenti; un ruolo

rinnovato del relatore di minoranza che si fa portatore di un vero e proprio progetto alternativo a quello approvato dalla maggioranza della commissione in sede referente; una nuova disciplina del c.d. *question time*, ispirata alla ben nota pratica della Camera dei comuni inglese secondo la quale il *premier* risponde settimanalmente a questioni poste al momento; la previsione di una nuova categoria di interpellanze urgenti.

Queste innovazioni sono ispirate all'idea di un'opposizione che non cerca più come in passato compromessi con la maggioranza, ma che la controlla, la critica e ha modo di prospettare un proprio programma alternativo. Sono innovazioni in sé giuste, ma che nei fatti non rafforzano di molto il ruolo oppositorio. Ad esempio, avere molto tempo a disposizione per intervenire nei dibattiti non significa automaticamente ottenere un'eco corrispondente all'esterno; le quote di programma disponibili per proprie iniziative, danno all'opposizione un «diritto di tribuna», ma le sue proposte sono destinate nella gran parte dei casi ad essere respinte; il rafforzamento dei poteri ispettivi trova una forte resistenza in elementi di costume parlamentare e di tradizione che rendono asfittico il trapianto di istituti di altri ordinamenti, come il *question time* inglese.

Vi è infine un altro aspetto importante della riforma del 1997 legato all'idea che se la decisione deve essere assistita dalla garanzia della tempestività, essa deve comunque essere una decisione meditata, fondata su un'accurata istruttoria e adottata a conclusione di un adeguato confronto tra la posizione della maggioranza e quella dell'opposizione. Con questa finalità si prevede un tempo minimo (due mesi) per l'esame dei progetti di legge da parte delle commissioni in sede referente e l'obbligo per esse di svolgere in tale lasso di tempo una «istruttoria legislativa» volta a verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo al suo esame. Una verifica che attiene non solo ad aspetti formali di chiarezza del testo normativo e di una sua corretta collocazione nel sistema delle fonti, ma anche all'idoneità a realizzare gli obiettivi che ci si prefigge con l'intervento legislativo. Viene inoltre prevista l'istituzione di un nuovo organo, il Comitato per la legislazione, con funzioni consultive sulla qualità dei testi normativi all'esame delle commissioni permanenti.

Apparentemente la scelta di rafforzare gli strumenti di istruttoria legislativa parlamentare può essere ritenuta non coerente con l'e-

voluzione dell'assetto istituzionale registratasi a partire dal 1994, caratterizzata dalla maggiore centralità del Governo nell'ambito della produzione legislativa. In realtà, in una prospettiva differente l'attività di istruttoria legislativa potrebbe essere inquadrata, all'interno degli istituti del cosiddetto statuto dell'opposizione, come strumento di verifica sulla qualità dei testi prodotti dal Governo e di controllo sull'adeguatezza e correttezza delle informazioni che il Governo fornisce al Parlamento. Non è del resto un caso che il regolamento della Camera preveda l'attivazione di tali procedimento anche da parte di una minoranza qualificata.

Tali innovazioni avrebbero però richiesto un diverso grado di maturità istituzionale. Sarebbe stato in particolare necessario che il Parlamento fosse riuscito a non farsi prendere la mano dalla scontro politico e avesse mantenuto la capacità di guardare al merito delle questioni della legislazione con sufficiente equilibrio. Purtroppo, questa è stata una delle parti della riforma che, a mio giudizio, meno ha inciso sulla funzionalità della Camera⁴.

La riforma del 1997, cui si collegano più contenute e puntuali modifiche del regolamento del Senato nel 1999, ha realizzato un aggiornamento del regolamento indispensabile per consentire all'istituzione parlamentare di affrontare la nuova realtà emergente dall'affermazione di una democrazia maggioritaria.

A distanza di dieci anni (e prescindendo dai giudizi che si possono dare su singole parti) si può dire che essa rispondeva ad un'idea di bipolarismo mite, scontratasi con la realtà di un bipolarismo fortemente conflittuale, che si è sviluppata negli anni successivi, ma le cui avvisaglie già si manifestavano in quel periodo. Probabilmente non furono colte tutte le possibilità che l'elasticità delle norme costituzionali apre all'intervento dei regolamenti parlamentari nell'ambito della cornice della forma di governo parlamentare per innovare più decisamente. Non va però sottovalutata la circostanza che i due schieramenti bipolari quando si sono esaminate riforme istituzionali hanno guardato più alla loro situazione contingente di maggioranza o di opposizione, senza valutare adeguatamente il mutamento delle

---

⁴ Sull'attività delle commissioni parlamentari dopo la riforma del 1997, vedi R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare*, cit., p. 141 ss.

regole in una prospettiva di più lunga durata che, come di fatto è avvenuto, li vedesse assumere ruoli volta a volta diversi. Alcune delle innovazioni che più andavano verso una strutturazione in senso maggioritario delle procedure parlamentari trovarono resistenza in gruppi parlamentari che del maggioritario avevano fatto una bandiera, ma che erano allora all'opposizione.

In definitiva, quella del 1997 è stata una riforma necessaria e utile che tuttavia non ha e non poteva avere l'effetto di porre il Parlamento al riparo da tutti gli effetti negativi che su di esso si sono fatti sentire dall'evoluzione che ha seguito il nostro sistema maggioritario bipolare.

2. *Il Parlamento del bipolarismo: un'istituzione in crisi di identità.*

Il bipolarismo conflittuale che si è sviluppato in questi anni ha provocato scompensi nell'assetto delle istituzioni repubblicane. Non ne è rimasta ovviamente immune l'istituzione parlamentare⁵.

A causa delle leggi elettorali del 1993 e del 2005, entrambe ad effetto maggioritario, il Parlamento ha perso la c.d. funzione elettiva del Governo poiché il risultato elettorale ha espresso direttamente la coalizione di governo e la personalità chiamata a presiederlo.

Le Camere mantengono tuttavia il potere di interrompere il rapporto fiduciario e, eventualmente, di far emergere una nuova maggioranza governativa. Già il I Governo Prodi cadde alla Camera il 9 ottobre 1998 per un voto contrario su una risoluzione sulla quale era stata posta la questione di fiducia e altri tre governi si succedettero nella XIII legislatura.

Nella XV legislatura, al Senato, per effetto di uno sconclusionato sistema elettorale, il margine di maggioranza del II Governo Prodi è stato assai esiguo (uno o due voti, con qualche senatore fluttuante tra gli schieramenti) e determinato dagli eletti nella circoscrizione Estero. Sono così risultati decisivi i voti dei senatori a vita. In

---

⁵ Sull'evoluzione del sistema politico italiano dopo l'approvazione delle leggi elettorali maggioritarie nel 1993, vedi V. LIPPOLIS - G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, ove sono già in gran parte sviluppate le considerazioni sul ruolo del Parlamento che costituiscono il par. 2 di questo scritto. Di grande interesse è l'Introduzione alla terza edizione di A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 7 ss.

ogni voto politicamente significativo il Governo ha rischiato di cadere. Questa centralità dell'assemblea di palazzo Madama per la sopravvivenza del Governo se, da un lato, la ha resa protagonista delle vicende politiche (il II Governo Prodi è alla fine caduto in quell'aula per effetto di una votazione fiduciaria), dall'altro, non ha contribuito alla produttività e al livello dei dibattiti. Vi è stato un muro contro muro che non ha lasciato spazio al dialogo e si è spesso risolto nella posizione della questione di fiducia.

Questo tipo di situazione non è stato però una caratteristica dei lavori del Senato nella XV legislatura. La mancanza di dialogo tra maggioranza e opposizione ha coinvolto l'intero esercizio della funzione legislativa in tutte le legislature successive al 1994. Le Camere non sono più il luogo della mediazione consociativa e della decisione contrattata tra i partiti proprio della Prima Repubblica. Le Camere non sono più le «padrone» della legislazione. Ma ciò non si verifica per un fisiologico assestamento a quello che è il loro ruolo in una ordinata democrazia maggioritaria, orientato più alla ratifica delle iniziative governative che all'effettiva decisione dell'indirizzo legislativo. Il ruolo del Parlamento è sminuito perché esso non esercita il controllo sulla legislazione di iniziativa governativa e spesso approva le leggi senza procedere ad un approfondito e meditato giudizio sul merito nonostante la ricchezza degli strumenti di istruttoria legislativa introdotti nei regolamenti parlamentari⁶.

La funzione legislativa risente, infatti, del clima di scontro pregiudiziale e confuso. I governi, composti da coalizioni eterogenee e rissose, fanno fatica a trovare una mediazione al loro interno e, una volta trovata, la debbono difendere ad ogni costo in Parlamento. L'opposizione sa che le possibilità di influire sui provvedimenti in discussione sono esigue e cerca quindi di impedirne l'approvazione e di dimostrare che la maggioranza sbaglia ed è incapace di governare.

L'esame dei progetti di legge tende quindi a ridursi ad una sterile ed ostinata declamazione delle rispettive posizioni invece di essere una meditata riflessione sulle questioni in gioco. Ne è una dimostrazione lo svuotamento dell'esame nelle commissioni in sede re-

---

⁶ Sulla distinzione tra controllo politico e controllo sulla legislazione, vedi G. SARTORI, *Parlamento*, in *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1987, p. 249 ss., il quale segnalava già in anni passati la mancanza di un effettivo controllo sulla legislazione da parte del Parlamento italiano. Il fenomeno mi pare acuito.

ferente che a volte si conclude senza che gli emendamenti siano stati esaminati. Per altro verso, la loro presentazione da parte dell'opposizione avviene in un numero tale da avere il solo obiettivo di ostacolare la decisione e questo impedisce di concentrare il dibattito sulle questioni essenziali.

Lo sbocco di una tale situazione è, nei casi di scontro più acceso, la questione di fiducia. Questa per di più viene spesso posta su maxiemendamenti in modo da risolvere con una o pochissime votazioni l'esame di interi progetti di legge. L'icona di questo modo di procedere sono divenute le leggi finanziarie, accorpate in pochi articoli di lunghezza sterminata. Il mix fiducia-maxiemendamento espropria il Parlamento di ogni possibilità di incidere sul testo in discussione.

L'opposizione protesta, accusa la maggioranza di strozzare i dibattiti, infine reagisce con manifestazioni plateali: abbandona l'aula, scandisce slogan, anche puramente offensivi, espone cartelli o striscioni come in piazza o allo stadio. Le reazioni verbali della maggioranza si collocano al medesimo livello intellettuale. Sono manifestazioni che mirano all'esterno: a sfruttare l'effetto della trasmissione della seduta in diretta televisiva, a qualche secondo di filmato nei telegiornali, a qualche foto nei quotidiani. Si cerca di colpire l'opinione pubblica sul piano emozionale.

Questa è la punta più visibile di un ampio fenomeno costituito dal defluire del potere normativo dalle assemblee parlamentari. Alcune cause sono strutturali e ampiamente conosciute: l'accrescersi dei poteri normativi dell'Unione Europea che toglie spazio alla legislazione nazionale; l'accrescersi delle competenze legislative delle regioni a seguito della riforma del Titolo V (anche se le regioni le hanno utilizzate molto parcamente); la tendenza alla delegificazione e all'irrobustimento dei poteri regolamentari del Governo.

Per altro verso, il fenomeno dipende dall'uso da parte del Governo della decretazione d'urgenza e della delega legislativa⁷.

Il decreto legge (istituto non previsto in altre importanti democrazie europee come la Francia, la Germania e la Gran Bretagna) è uno strumento cui tradizionalmente il governo ha fatto ampio ri-

---

⁷ Su questi aspetti vedi S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio*, in *Rass. parlam.*, 2004, p. 826 ss.; A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 761.

corso anche al di fuori dei requisiti richiesti dall'articolo 77 Cost., tanto da perdere i connotati di un atto d'urgenza e divenire una sorta di iniziativa legislativa privilegiata. A ciò contribuiva la prassi della reiterazione in caso di mancata conversione in legge nel termine di sessanta giorni. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 360 del 1996, ha sancito il divieto di reiterazione, ma nonostante ciò il numero dei decreti rimane alto. Nella XIV legislatura sono stati 216, il che costituisce la cifra più alta delle ultime legislature se i dati relativi vengono depurati delle reiterazioni (nella X legislatura 213 decreti esclusi i reiterati, 433 in totale, nella XI 192 e 475, nella XII 163 e 669, nella XIII 204 e 369). Nella XV legislatura, durata solo due anni, al 15 marzo 2008 sono stati adottati 43 decreti legge.

Perduta la flessibilità che la reiterazione conferiva all'uso dei decreti legge, il governo ha scoperto le possibilità offerte dalla delega legislativa per accrescere il suo potere normativo. Nell'ultimo decennio si è registrato un tumultuoso accrescersi delle deleghe non solo per numero, ma anche per ampiezza ed importanza di oggetti. Nel corso della XIII e XIV legislatura le leggi che prevedono deleghe sono state rispettivamente 58 e 44, le disposizioni di delega 516 e 712 (includendo le singole deleghe contenute nelle leggi comunitarie), i decreti legislativi 378 e 288. Nella XIV legislatura con deleghe si è proceduto alla riforma dell'organizzazione del Governo, alla riforma dell'istruzione, alla riforma tributaria, al riordino del settore energetico, alla riforma dell'ordinamento giudiziario, al riordino del reclutamento dei professori universitari, alla disciplina della tutela del risparmio e alla disciplina dei mercati finanziari. La delega è stata utilizzata anche per materie circoscritte come l'istituzione dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Nella XV legislatura le leggi che prevedono deleghe sono state 12 e le disposizioni di delega 160. I decreti legislativi sono stati 110. Considerata la brevità della legislatura, i dati sono in linea con quelli delle precedenti.

L'esplosione delle deleghe si è inoltre accompagnata ad una loro discutibile scrittura: frequentemente l'oggetto è stato confuso con i principi e i criteri direttivi o questi sono stati definiti così vagamente da far parlare di delega in bianco. Nella sessione di bilancio dell'autunno 1996 le opposizioni abbandonarono l'aula della Camera perché ritennero le deleghe inserite nel collegato di sessione lesive del ruolo del Parlamento. Ma gli esempi potrebbero essere parecchi,

come la legge di riordino del settore radiotelevisivo (c.d. legge Gasparri) o la delega in materia di occupazione e lavoro del 2003 (legge n. 30). A ciò si è aggiunta la previsione della possibilità di adottare decreti correttivi di quelli già emanati, consentendo così al governo una pluralità di interventi nel termine della delega.

Il potere normativo del governo è stato rafforzato con un vasto ricorso alla delegificazione. Le leggi (od atti equiparati) che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono state 74 nella XIII legislatura e 40 nella XIV; i regolamenti di delegificazione pubblicati nelle due legislature sono stati rispettivamente 163 e 95. Nella XV legislatura (al 15 marzo 2008) le leggi che prevedono l'autorizzazione alla delegificazione sono state 11 e i regolamenti di delegificazione pubblicati sono stati 63. La delegificazione ha anche travalicato i suoi limiti e si è trasformata in una specie di delega senza però la previsione del rispetto dei requisiti richiesti dall'art. 76 Cost. quanto ai tempi ed ai criteri direttivi.

Si è infine creata una nuova figura di delega per la redazione di testi unici di notevole importanza, che sembra sfuggire al disposto dell'articolo 76 della Costituzione. Dopo essere stati molto pochi nella X, XI e XII legislatura, le disposizioni che prevedono l'emana-zione di testi unici sono salite a 22 nella XIII legislatura e a 49 nella XIV legislatura. Nella XV legislatura le deleghe di questo tipo sono state 5. Questa tecnica è stata seguita per il codice di procedura penale, il codice della strada, le norme sul pubblico impiego, le agevolazioni per le aree depresse, la riforma dell'ordinamento giudiziario.

A controbilanciare la situazione dalla parte del Parlamento vi è la previsione, ormai usuale nelle leggi di delega, di pareri preventivi sugli schemi di decreti, affidati a commissioni permanenti o bicamerali. Si afferma la prassi del «doppio parere»: il primo, sullo schema iniziale del decreto; il secondo, subito prima della sua approvazione e dopo l'acquisizione di eventuale pareri di altri organi, anche al fine di verificare se le osservazioni contenute nel primo parere sono state recepite. Questi pareri, più che costituire una vera e propria attività consultiva danno vita ad una sorta di ibrida colegislazione, non prevista in Costituzione, che rafforza il ruolo delle commissioni competenti a scapito dell'assemblea cui spetta l'approvazione delle leggi di delega. I pareri, comunque, non sono mai obbligatori ed il governo mantiene la possibilità di disattenderli.

L'attuale utilizzo della delega più che al corretto modello di un Parlamento che legifera per principi lasciando al governo la cura dei dettagli, sembra rispondere alle necessità di governi che vogliono avere le mani libere evitando un continuo confronto parlamentare.

Come è stato detto, sia pure con specifico riferimento alla XIV legislatura, il Governo ha preso nelle sue mani il timone della legislazione sottraendolo al Parlamento⁸. Non mi pare che la situazione sia cambiata nella XV legislatura.

Sfuggono a questo passaggio le leggi nelle materie che per loro natura tendono a collocarsi al di fuori dell'indirizzo politico e che coinvolgono questioni di coscienza e convinzioni personali dei parlamentari. Sono le leggi rispetto alle quali non si può imporre una disciplina di partito. Un esempio è costituito dall'approvazione, nella XIV legislatura, della legge sulla procreazione assistita.

Per altro verso, la c.d. concertazione tra le parti sociali fa sì che in materia di lavoro e di welfare il Parlamento si sia trovato a ratificare con legge accordi intercorsi tra Governo, sindacati e rappresentanti delle categorie produttive.

Infine, l'affermarsi, a partire dagli anni Novanta, delle autorità indipendenti, dotate di poteri di regolazione di importanti settori, in particolare in campo economico, ha ulteriormente ristretto gli ambiti di intervento della legge.

La perdita della centralità del Parlamento legislatore non è compensata dall'esercizio dei poteri di controllo e indirizzo.

Nonostante la ricchezza degli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari, vi è una difficoltà ad instaurare un efficace e serrato confronto con il Governo. Emblematico è il caso del *question time* mutuato dal modello britannico. Nella XIV legislatura, Berlusconi non ha risposto una volta alle interrogazioni a lui rivolte quale Presidente del consiglio e a nulla sono valsi i richiami del Presidente della Camera, Casini, per cercare di far rispettare il regolamento. Nella XV legislatura, Prodi ha risposto solo una volta. La tradizione inglese del dialogo immediato e continuo tra premier e Parlamento non sembra proprio voler attecchire dalle nostre parti ove la discussione di interrogazioni ed interpellanze ricade, salvo i non numerosi casi di dibattiti su eventi di particolare importanza, in una sbiadita *routine*.

---

⁸ L. VIOLANTE, *Il Parlamento oltre la crisi*, in *il Sole-24 Ore*, 17 agosto 2003.

Anche il potere di inchiesta non ha prodotto esiti significativi, anzi è stato fonte di polemiche e di tensioni riguardo al suo stesso esercizio. Durante la Prima Repubblica si era affermata una convenzione secondo la quale le inchieste erano generalmente proposte dall'opposizione e la maggioranza non ne impediva la deliberazione. Nella XIII legislatura il centrodestra ha lamentato la prepotenza della maggioranza di centrosinistra nel rifiutare sue richieste. Nella XIV legislatura il centrosinistra all'opposizione ha accusato la maggioranza di centrodestra di avviare inchieste strumentalmente, con il solo obiettivo di colpirla con speculazioni politiche⁹. La conclusione è stata un complessivo indebolimento del potere di inchiesta, fonte più di aspre polemiche politiche che di accertamenti di fatti e responsabilità secondo il modello di un corretto ed utile dispiegarsi del potere ispettivo delle Camere.

Non pare infine che nel periodo considerato il nostro Parlamento abbia adeguatamente sviluppato le sue possibilità di intervento nel raccordo con l'Unione Europea e con le regioni (le cui competenze sono state fortemente potenziate dalla riforma costituzionale del 2001) e gli altri enti territoriali. Sul primo versante, ancora insufficiente appare la partecipazione parlamentare alla fase ascendente del diritto comunitario; sul secondo, il raccordo tra centro e periferia ha trovato la sua sede nelle Conferenze Stato-regioni e Stato-Città ed autonomie locali.

L'analisi che si è condotta ci porta alla conclusione che il Parlamento del bipolarismo è un'istituzione in crisi di identità. Il Parlamento ha perso il ruolo di protagonista della mediazione legislativa, anche minuta, proprio del periodo della Prima Repubblica, nel quale la legge costituiva lo strumento normativo preponderante. Esso, però, non ha assunto con decisione il ruolo di elaboratore della legislazione di principio e di raccordo tra la pluralità dei centri di deci-

---

⁹ Sulla prassi della Prima Repubblica e sulla trasformazione delle inchieste in strumento della maggioranza, S. LABRIOLA, *Per una storia breve di un lungo decennio*, cit., p. 830. Sulle polemiche e sui problemi suscitati dalle inchieste parlamentari, particolarmente acuti nell'estate del 2003, vedi A. MANZELLA, *Il Parlamento e le «inchieste canaglia»*, in *la Repubblica*, 12 agosto 2003 e *La legittimità di opporsi alle Commissioni «canaglia»*, in *la Repubblica*, 19 agosto 2003; G. LOMBARDI, *Commissioni con ampie maggioranze*, in *il Sole-24 Ore*, 15 agosto 2003; V. LIPPOLIS, *Le tante inchieste del Parlamento*, in *il Messaggero*, 17 agosto 2003.

sione e dei soggetti dotati di poteri normativi che si sono sviluppati negli ultimi decenni. Nello stesso tempo non ha irrobustito la sua azione di controllo e di indirizzo che costituirebbe lo sbocco più naturale, da tempo indicato dalla dottrina più autorevole ed avvertita sull'argomento, per un Parlamento che opera in una realtà caratterizzata dalla crisi della legge e che è collocato all'interno di un sistema maggioritario¹⁰.

Negli anni del bipolarismo il Parlamento ha paradossalmente recuperato un potere di effettiva decisione quanto alle crisi di governo. Ma le sfiducie votate ai due governi Prodi appaiono più che momenti di riaffermazione del ruolo delle Camere, momenti di squilibrio nel percorso di affermazione del modello di democrazia immediata o di investitura che si è cercato di realizzare nell'ultimo quindicennio.

Il Parlamento mantiene ancora una vitalità che gli deriva non solo dai suoi poteri, ma anche dalla tradizione costituzionale italiana. È una vitalità però che non ha una fisionomia ben definita e che rischia di affievolirsi se non la trova.

3. *Le prospettive di innovazione mediante riforme dei regolamenti parlamentari.*

L'analisi del ruolo del Parlamento mostra con tutta evidenza come un aggiornamento e un rilancio del suo ruolo dipendono dall'evoluzione di diversi fattori che interagiscono tra loro.

La crisi del II Governo Prodi e il conseguente scioglimento anticipato delle Camere hanno concluso una legislatura nella quale il bipolarismo conflittuale all'italiana ha mostrato tutti i suoi limiti e ha prodotto ingovernabilità. Si è diffusa l'opinione dell'insostenibilità dell'attuale situazione basata su schieramenti che si delegittimano a

---

¹⁰ Vedi sull'argomento, B. CRICK, *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1982, p. 87, il quale sottolinea come il controllo parlamentare, concepito realisticamente, non significa tanto la lontana minaccia di far cadere il governo con un voto dell'assemblea, quanto badare a informare l'elettorato e influire sul governo con inchieste, dibattiti, e con la sorveglianza dell'amministrazione. Fondamentalmente, i parlamenti moderni non devono essere concepiti come governi, né come rivali dei governi, ma come sistemi di comunicazione che collegano i governi e gli elettori.

vicenda, su un alto tasso di frammentazione partitica, su coalizioni raccogliatrici e divise al loro interno, su un forte potere di interdizione dei partiti minori.

Diverse possono essere le ricette per correggere i difetti dell'attuale bipolarismo. La strada del cambiamento passa comunque attraverso un crocevia in cui si legano l'evoluzione del sistema partitico, la riforma della legge elettorale e l'aggiornamento della Costituzione.

Non a caso la XV legislatura si è chiusa in un momento in cui contemporaneamente si erano appena realizzati o si prospettavano processi di riagggregazione e ricomposizione partitica (che sono poi proseguiti nel momento di formazione delle liste per le successive elezioni e in questa hanno trovato conferma), era all'esame del Senato un progetto di riforma elettorale e all'esame della Camera l'ennesimo tentativo di revisione costituzionale della forma di governo. Non appare necessario spendere troppe parole per comprendere come cambiamenti di questo tipo possano influire sul ruolo del Parlamento. È sufficiente, ad esempio, richiamare l'idea, ricorrente nei progetti di revisione costituzionale, di superare il bicameralismo paritario.

Indipendentemente dal realizzarsi di questi mutamenti di più ampia portata rimane però importante la strada delle riforme dei regolamenti parlamentari. In un quadro costituzionale caratterizzato da una disciplina della forma di governo a maglie piuttosto larghe i regolamenti parlamentari costituiscono un elemento importante per la definizione del regime politico. Vi sono margini di intervento attraverso i regolamenti parlamentari per orientare l'assetto della forma di governo in senso maggioritario che non appaiono del tutto esplorati, o comunque esauriti, con le riforme della fine del secolo scorso.

Ma anche a prescindere da interventi così mirati, i quali dipenderanno in gran parte dall'evoluzione di un sistema partitico che nel passaggio dalla XV alla XVI legislatura ha attraversato una fase di forte cambiamento, lo strumento dei regolamenti può contribuire a risolvere, almeno in parte, disfunzioni dell'attività parlamentare che sono emerse in questi anni e che andrebbero affrontate comunque si orienti complessivamente il regime politico.

Non è mia intenzione esaminare analiticamente le possibili riforme regolamentari che, a Costituzione invariata, potrebbero avere un benefico effetto sull'esercizio delle funzioni parlamentari e confe-

rire alle Camere un assetto più confacente al loro ruolo nell'attuale momento di evoluzione istituzionale. Il dibattito è già avviato in sede politica e scientifica¹¹ e alcuni specifici problemi sono oggetto dei saggi che compongono questo volume. Mi limito qui a far cenno a quattro questioni che mi paiono centrali: i gruppi parlamentari, i poteri del Governo in Parlamento, i maxiemendamenti e lo statuto dell'opposizione.

1. I gruppi parlamentari. Le polemiche sulla frammentazione del sistema partitico e il tentativo di riforma della legge elettorale sul finire della XV legislatura hanno riportato alla ribalta il tema della disciplina dei gruppi parlamentari che non è mai stata riformata al fine di porla in consonanza con la nuova legislazione elettorale.

Nel 1999, alla Camera, si esperì un tentativo di fissare regole che rendessero più restrittiva la possibilità di costituire un gruppo parlamentare e, nel contempo, ponessero un limite alla c.d. mobilità parlamentare, cioè al fenomeno del cambio di gruppo in corso di legislatura, che nella XIII legislatura assunse aspetti di vera e propria degenerazione. Il tentativo non ebbe successo ed oggi si ripropongono all'incirca gli stessi problemi¹².

Le ipotesi di riforma si orientano nello stabilire una corrispondenza tra liste presentate alle elezioni e gruppi. Si vuole che i gruppi costituiscano effettivamente la proiezione parlamentare di movimenti politici che hanno affrontato il giudizio del corpo elettorale e che non sia facilitato il fenomeno inverso della creazione di nuovi partiti attraverso la costituzione di gruppi parlamentari e il correlativo godimento delle prerogative ad essi attribuite, non ultime quelle di carattere finanziario. Si prospetta così un elevamento del numero minimo di parlamentari necessari per costituire un gruppo, l'eliminazione delle deroghe per quei partiti che non raggiungono tale numero e disincentivi ad abbandonare il gruppo di appartenenza originario¹³.

---

¹¹ Vedi, ad esempio, A. MANZELLA e F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*. Il Mulino, Bologna, 2007.

¹² Vedi le sedute della Giunta per il regolamento del 22 dicembre 1999, 11 e 20 gennaio e 9 febbraio 2000.

¹³ Il dibattito sulla riforma della disciplina dei gruppi parlamentari si è sviluppato nello scorcio finale della XV legislatura, in parallelo e in connessione con quello sulla riforma elettorale. Vedi, in proposito, le due proposte di modifica al regolamento della Camera presentate il 26 settembre 2007, Franceschini e altri, Doc. II, n. 8, e Foti e altri, Doc. II, n. 9.

È evidente che queste ipotesi incontrano un limite nel principio del libero esercizio del mandato parlamentare stabilito nell'art. 67 Cost. e che la loro efficacia è strettamente dipendente dalla legislazione elettorale, compresa ovviamente quella c.d. di contorno relativa al finanziamento della politica. È, tuttavia, anche evidente che non aver adeguato le vecchie norme dei regolamenti del 1971 ad un sistema politico mutato ha prodotto guasti e che, anche da sola, una più rigorosa disciplina dei regolamenti in materia costituirebbe un significativo argine a derive del sistema partitico verso la frammentazione. La circostanza che il risultato delle elezioni del 13 e 14 aprile 2008 ha come conseguenza la costituzione di un numero ridotto di gruppi parlamentari non toglie importanza e attualità alla questione perché non si può essere sicuri che questo sia un dato ormai acquisito e che nuove tendenze centrifughe all'interno delle forze politiche non siano destinate a riprodursi.

2. Posizione del Governo in Parlamento. Le norme costituzionali sulla forma di governo offrono ancora ampi spazi di intervento ai regolamenti per assicurare all'Esecutivo una funzione di guida dell'attività parlamentare, di vero «comitato direttivo della maggioranza», in particolare nelle procedure legislative.

Non vedo alcun ostacolo a stabilire che i programmi e i calendari delle camere siano stabiliti in primo luogo, anche se non esclusivamente, sulla base di indicazioni del Governo, così come nulla impedisce che ad esso si attribuisca la potestà di indicare disegni di legge, valutati come essenziali per l'attuazione del programma, per i quali sia prefissato un termine certo (ed ovviamente congruo, ad esempio, sessanta giorni) per la loro votazione finale. Già oggi i regolamenti parlamentari (art. 123-*bis* r. camera e 126-*bis* r. Senato) prevedono che per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica il Governo possa richiedere la deliberazione entro un determinato termine. I regolamenti, però, non stabiliscono che la fissazione del termine discenda automaticamente dalla richiesta del Governo. Essi impongono la deliberazione della conferenza dei presidenti di gruppo o dell'assemblea. Si tratterebbe quindi di allargare l'ambito di applicazione della prerogativa governativa e di attribuire all'indicazione del Governo un effetto diretto e vincolante.

Va ricordato che la Corte costituzionale, con la sent. n. 391 del 1995 (confermata su questo aspetto dalla sent. n. 148 del 1999), nel

rigettare una questione relativa all'approvazione di una disposizione modificativa di un decreto-legge, basata sulla circostanza che essa era stata approvata dalla camera senza una specifica discussione e votazione in quanto il Governo aveva posto la fiducia sull'articolo unico della legge di conversione, aveva rilevato che l'art. 72 Cost. affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari.

Ma, anche senza avventurarsi sul terreno della prospettazione di procedure speciali, il procedimento ordinario previsto dall'art. 72, che impone la votazione articolo per articolo, non impedisce di attribuire al Governo la facoltà di chiedere la votazione finale entro un certo termine per quei disegni di legge di cui si diceva prima, cioè quelli indicati in sede di programmazione dei lavori come essenziali per l'attuazione del programma. Questo risultato potrebbe essere ottenuto in due modi: o stabilendo che alla data fissata, se l'iter non è concluso, si procede alla votazione degli articoli mancanti e a quella finale, oppure in un modo più flessibile e articolato, e cioè attribuendo al Governo la potestà di chiedere la votazione preliminare del testo di ciascun articolo in discussione, che potrebbe essere quello approvato in commissione o anche un nuovo testo che recepisca emendamenti presentati o nuove proposte emendative dello stesso Governo. L'approvazione del testo dell'articolo proposto dal Governo farebbe decadere tutti gli emendamenti; la reiezione non avrebbe, invece effetto definitivo e preclusivo, ma ad essa seguirebbe l'esame degli emendamenti secondo le regole ordinarie¹⁴.

L'attribuzione al Governo di una tale potestà dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di termini certi per il suo esercizio, in modo che l'assemblea conosca per tempo il testo che il Governo chiede di porre in votazione e sia messa in condizioni di discuterne adeguatamente. Il momento più idoneo in cui il Governo dovrebbe poter esercitare questa potestà è dopo che sia esaurita la discussione

---

¹⁴ Sia consentito ricordare che già in un mio vecchio scritto del 1982 (V. LIPPOLIS, *La «corsia preferenziale»: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e società*, 1982, p. 768) avevo prospettato, quale legittimo strumento di accelerazione del procedimento legislativo, che i regolamenti parlamentari prevedessero la possibilità di porre direttamente in votazione il testo degli articoli approvati in commissione prima di passare alla votazione degli emendamenti.

generale e sia scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti.

Fino ad oggi, i tentativi di prevedere la potestà del Governo di ottenere l'iscrizione prioritaria all'ordine del giorno di propri disegni di legge e di vederli votati a data certa hanno seguito la strada della modifica costituzionale. In tal senso si era orientata la Commissione bicamerale D'Alema nel 1997 (art. 95 del nuovo testo della seconda parte della Costituzione proposto dalla Commissione). Una disposizione analoga è stata prevista anche dal testo di riforma costituzionale approvato dalla commissione affari costituzionali della Camera sul finire della XV legislatura (art. 8 del testo unificato delle proposte di legge n. 553 e abbinate).

Una espressa norma costituzionale sarebbe sicuramente utile, ma non appare necessaria. Rispettata la prescrizione della votazione articolo per articolo (che impedisce una unica votazione in blocco su richiesta del Governo, come per il *vote bloqué* in Francia), il rinvio operato dal primo comma dell'art. 72 cost. alle norme dei regolamenti parlamentari per la disciplina del procedimento legislativo lascia spazi per un intervento come quello prospettato. Le norme regolamentari e le prassi che hanno superato, come si è visto al par. 1, la consequenzialità tra presentazione degli emendamenti e la loro votazione dimostrano come i margini di intervento della fonte regolamentare siano in questa materia ampi e finora non sfruttati solo per la vischiosità di un costume parlamentare direttamente discendente da ben determinati equilibri politico-istituzionali.

È opportuno, comunque, sottolineare che i problemi dell'attuazione in Parlamento dell'indirizzo politico governativo non dipendono solo dalle norme costituzionali e regolamentari che ne definiscono i poteri. Queste sono importanti, anzi decisive, ma ugualmente importanti e decisive sono l'omogeneità politica del Governo e la compattezza in Parlamento delle forze politiche che lo compongono. La politica ha necessità di strumenti giuridici idonei per potersi affermare, ma gli strumenti giuridici senza la politica sono armi scarse. Lo dimostra il fatto che molte delle difficoltà incontrate in Parlamento dai governi della Seconda Repubblica sono state determinate non solo e non tanto dall'assenza di adeguati poteri, ma dalle divisioni interne alle maggioranze governative.

3. I maxiemendamenti. Essi sono stati uno dei fattori di degrado della legislazione e di abbruttimento del dibattito parlamentare. I governi vi hanno fatto ricorso in mancanza di altri strumenti procedurali idonei ad ottenere decisioni tempestive, ma anche, unendoli alla questione di fiducia, per far fronte a divisioni interne. Procedure più rapide, come quella descritta prima, potrebbero eliminare il fenomeno, ma si potrebbe fare anche qualcosa di più e di più specifico per renderli un ricordo del passato.

Non mi pare utile e costruttivo affrontare la questione, come pure è stato fatto, sotto il profilo della costituzionalità perché non vedo argomenti che siano dirimenti. Se la Costituzione dice che le leggi vanno votate articolo per articolo, non offre elementi e criteri oggettivi per determinare le sue dimensioni.

Anche su questo terreno risultati più concreti potrebbero essere ottenuti utilizzando la fonte regolamentare. Sarebbe sufficiente prevedere che siano irricevibili i progetti di legge contenenti articoli dal contenuto eterogeneo e inammissibili emendamenti che hanno un contenuto eterogeneo o sostitutivi di più articoli di un progetto di legge. I maxiemendamenti troverebbero così la strada sbarrata per un loro accesso nel procedimento legislativo¹⁵.

4. Lo statuto dell'opposizione. Un efficace potenziamento del ruolo dell'opposizione non può essere ottenuto se non attraverso modifiche costituzionali: un elevamento di alcuni quorum deliberativi o elettivi, l'attribuzione ad un organo terzo delle decisioni definitive in materia di verifica di poteri, una diversa disciplina delle commissioni di inchiesta, l'attribuzione alle minoranze parlamentari del ricorso diretto alla Corte costituzionale per far valere l'incostituzionalità delle leggi.

Ciò non toglie che qualcosa possa essere migliorato mediante i regolamenti parlamentari. A parte il fatto che sono essi a stabilire il quorum di elezione dei Presidenti d'assemblea, che potrebbe essere elevato ad evidenti fini di garanzia dell'opposizione, si potrebbero rafforzare gli strumenti di ispezione e controllo. Faccio solo un esempio. Il *question time* è oggi disciplinato (e attuato) in maniera che non ha nulla a che fare con il suo preteso modello britannico. Una

---

¹⁵ Sul punto, vedi N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit.

grande innovazione sarebbe quella di renderlo un dibattito effettivamente immediato, con questioni che vengono poste al momento, e non prefabbricato come è oggi, con interrogazioni presentate il giorno prima¹⁶. Essenziale è anche riuscire a trovare il modo di obbligare il Presidente del consiglio a prendervi parte. Forse, a questo fine, si dovrebbe pensare a sanzioni tutte interne all'ordinamento parlamentare, come la sospensione di prerogative regolamentari del Governo se il suo capo sfugge, senza adeguate motivazioni, al confronto con l'opposizione.

La letteratura costituzionalistica offre da tempo e in riferimento a vari paesi una vasta bibliografia sulla crisi del parlamento. Come nota Wheare nel suo classico studio *Legislatures*, la discussione sul declino dei parlamenti è basata sul mito di una loro «età d'oro» che è difficile però individuare¹⁷. Il problema non è dunque quello di trovare un modello astratto di un parlamento perfetto perché la sua utilità e l'efficacia della sua azione non possono che essere definite in relazione al contesto istituzionale e politico in cui si esso si colloca. I parlamenti esistono da lungo tempo e non vi è sistema politico che ne faccia a meno. La loro regola è l'adattamento alle condizioni in cui essi si trovano ad operare. Come si vede dai pochi casi che ho trattato, i regolamenti parlamentari offrono margini per una razionalizzazione e un rinvigorimento dell'attività delle nostre camere, per un adattamento che sia funzionale all'evoluzione del nostro sistema politico.

---

¹⁶ Sull'opportunità di modificare la disciplina del *question time* vedi le considerazioni del Presidente della Camera, Casini, nella seduta della Giunta per il regolamento del 12 settembre 2001.

¹⁷ K.C. WHEARE, *Legislatures*, Oxford University Press, London, 1963, p. 233.