

# Osservatorio sulle fonti

## NOTE BREVISSIME SULL'USO DELLA QUESTIONE DI FIDUCIA NELL'ESPERIENZA DEL GOVERNO MONTI\*

di *Giovanni Savini*\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: natura ed evoluzione della questione di fiducia. - 2. La crescita esponenziale nelle legislature del maggioritario. - 3. L'esperienza del Governo Monti: l'"esplosione" dell'uso della questione di fiducia nel procedimento legislativo. - 4. Considerazioni conclusive: la necessità di riforma dei regolamenti parlamentari e del complessivo sistema politico-istituzionale.

### *1. Introduzione: natura ed evoluzione della questione di fiducia*

Il mese di ottobre del 2012 sarà forse ricordato per alcuni eventi davvero particolari nell'utilizzo della "questione di fiducia". Per la prima volta, infatti, nello stesso giorno - il 17 ottobre - e a distanza di pochi minuti l'una dall'altra è stata posta la fiducia contemporaneamente in entrambi i rami del Parlamento: alla Camera sull'approvazione del d.l. n. 158/2012 in materia di salute ed al Senato sul disegno di legge c.d. anticorruzione (e sugli stessi due provvedimenti è stata poi chiesta la fiducia, a camere invertite, il 29 ed il 30 ottobre). Inoltre, ed è forse questo il fatto istituzionalmente più significativo, la fiducia sul disegno di legge in materia di lotta alla corruzione è stata fortemente e pubblicamente "caldeggiata" da autorevoli esponenti politici ed istituzionali<sup>1</sup>.

Non è questa la sede per procedere ad un'analisi di dettaglio della natura e delle molteplici finalità dell'istituto della "questione di fiducia". A riguardo, non può che rinviarsi all'ampia letteratura in materia, a partire dal classico studio di Manzella della fine degli anni '60<sup>2</sup>, passando per l'approfondita monografia di Olivetti della metà degli anni '90<sup>3</sup>, sino ad arrivare ai numerosi studi che negli ultimi anni hanno evidenziato l'uso sempre più frequente dell'istituto ed anche l'abuso<sup>4</sup>.

---

\* Le opinioni espresse nel testo sono del tutto personali e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione in cui si presta servizio. Si ringraziano, inoltre, per la collaborazione, in primo luogo nella raccolta dei dati, Deborah Delli Carri e Carla Scardala.

\*\* Vice-capo di Gabinetto del Ministro per i Rapporti con il Parlamento.

<sup>1</sup> Primo fra tutti, lo stesso Presidente della Camera dei deputati. Cfr., tra gli altri, *Il Messaggero* del 14-10-2012, p. 5.

<sup>2</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia*, in *Studi Parl. e di Pol. Cost.*, n. 5-6/1969, pp. 39 ss.

<sup>3</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema Parlamentare Italiano*, Giuffrè, Milano, 1996.

<sup>4</sup> Si vedano tra gli altri N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, (a cura di) *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, LUISS University Press, 2007, pp. 41 ss., ed il volume collettaneo a cura dello stesso *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, CEDAM, Milano, 2010; G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali* n. 4/2008, pp. 789 ss.; G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia tra Camere e Governo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni*

# Osservatorio sulle fonti

Quello che nelle prossime pagine sarà analizzato sono le modalità, ma anche le ragioni, dell'utilizzo sempre più "massiccio" della fiducia nel procedimento legislativo, con particolare riferimento a questi quasi dodici mesi del Governo Monti (fino al 31 ottobre 2012).

## 2. La crescita esponenziale nelle legislature del maggioritario

L'uso della questione di fiducia nel procedimento legislativo è stato per molti decenni della nostra storia repubblicana un evento piuttosto raro e legato a provvedimenti e fasi politiche particolari.

Come noto, il primo caso risale alla cosiddetta "legge truffa" alla fine della I Legislatura. Nelle successive, fino agli anni '80, con la parziale eccezione della IV Legislatura (1963-1968), l'utilizzo è davvero molto sporadico, dell'ordine di pochissimi casi a legislatura<sup>5</sup>. È con l'VIII Legislatura e la stagione politica del c.d. "pentapartito", dopo che negli anni della "solidarietà nazionale" si era avuta quasi una "atrofizzazione" dell'istituto, che "si assiste ad un prepotente ritorno della questione di fiducia"<sup>6</sup>, per la concomitanza di due fattori: l'esistenza di una maggioranza a sostegno di forte connotazione politica e la presenza di un elevato grado di conflittualità nella maggioranza stessa<sup>7</sup>.

È, poi, con le legislature del maggioritario che si verifica un'ulteriore crescita nell'utilizzo dello strumento. Infatti, tralasciando per ora i dati sulle due "legislature di transizione" (l'XI e la XII), si rileva che nella XIII Legislatura (1996-2001) sono state poste complessivamente 33 fiducie con una media di circa una ogni due mesi (0,53), nella XIV (2001-06) ben 17 al Senato e 29 alla Camera con una media di quasi una al mese (0,92) e nei soli due anni della XV si sono avute ben 29 fiducie con una media di più di una fiducia al mese (1,20)<sup>8</sup>. La loro rilevanza nel procedimento legislativo è, inoltre, accresciuta se si considera la diminuzione generale del numero delle leggi (da una media mensile di 18,65 nella X a 11,64 nella XIV e addirittura 4,96 della XV, nella quale sulle 49 leggi approvate, escludendo le 8 di ratifica, la fiducia è stata posta su 16

---

*parlamentari non legislative e forma di Governo*, Giuffrè, 2008, pp. 65 ss., spec. pp. 121 ss., ed E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, pp. 808 ss.

<sup>5</sup> Secondo i dati riportati in N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri - Quaderno 2010/ Governare le democrazie. Esecutivi, leaders e sfide.*, S. FABBRINI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (a cura di), pp. 81 ss., p. 92, nel procedimento legislativo, tra Camera e Senato, sono state poste, rispettivamente, nelle I Legislatura (1948-53) 4 fiducie per una media mensile di 0,06; nella II (1953-58) 5 con una media di 0,08; nella III (1958-63) addirittura nessuna; 13 nella IV (1963-68) con una media mensile di 0,20; 3 nella V (1968-72) con media mensile di 0,06; 6 nella VI (1972-76) con media di 0,12 e solo 1 nella VII (1976-79) con media mensile di 0,03. Dati analoghi in M. OLIVETTI, *op. cit.*, pp. 349-350.

<sup>6</sup> M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 344.

<sup>7</sup> Secondo i dati forniti in N. LUPO, *op. ult. cit.*, p. 92, nell'VIII Legislatura (1979-83) la fiducia tra Camera e Senato è stata complessivamente posta nel procedimento legislativo 30 volte con una media mensile di 0,61; nella IX Legislatura (1983-87) 23 con media mensile di 0,48; nella X (1987-92) 32 con media mensile di 0,55 Cfr. anche M. OLIVETTI, *op. cit.*, pp. 349-350.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

# Osservatorio sulle fonti

provvedimenti, 1 su 3 di quelli approvati)<sup>9</sup>.

Il fenomeno, però, che colpisce maggiormente e, soprattutto, desta più perplessità è la “degenerazione dimensionale” dei “maxi-emendamenti” sui quali viene posta la questione di fiducia. Infatti, da una media di 75-80 commi del Governo Dini (1995-96), si passa con il I Governo Prodi (1996-98) ad una media di 56,14 alla Camera e 90,66 al Senato, per arrivare con il II Governo Berlusconi (2001-2005) ad una media di 102,5 alla Camera 136,44 al Senato, con il III Governo Berlusconi (2005-2006) di 140,72 alla Camera e 154,25 al Senato, sino al II Governo Prodi (2006-2008) con una media di 320,36 alla Camera e 254,46 al Senato e con il “record” della legge finanziaria per il 2007 con un maxi-emendamento interamente sostitutivo dei precedenti articoli composto di ben 1364 commi<sup>10</sup>.

Nella legislatura in corso, il Governo Berlusconi IV ha posto la fiducia 42 volte su 27 provvedimenti, con una media di poco meno di una fiducia al mese<sup>11</sup>. Ed anche dal punto di vista dimensionale, anche se al momento non sono ancora disponibili elaborazioni statistiche, appare evidente la prosecuzione del *trend* degli ultimi anni con maxi-emendamenti *monstre*, specialmente con riferimento ai numerosi decreti legge in materia di stabilizzazione della finanza pubblica<sup>12</sup>.

La dottrina a riguardo ha sottolineato con forte preoccupazione questo massiccio incremento dell’uso della questione di fiducia nel procedimento legislativo, evidenziandone le caratteristiche di “inseguimento del peggior precedente”<sup>13</sup> e gli effetti paradossali di “esercizio estremo del potere di emendamento che ne consente l’azzeramento”, stigmatizzando l’illegittimità costituzionale dei maxi-emendamenti<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> G. PICCIRILLI *op. cit.*, pp. 800-802. L’Autore nota, inoltre, che “I Governi *post* 1993 e soprattutto i governi nati immediatamente a seguito del risultato elettorale – forti della legittimazione ricevuta dai cittadini, da un lato non intendono coinvolgere il Parlamento nella scelta degli orientamenti di fondo, e dall’altro sfruttano il circuito fiduciario per l’adozione di provvedimenti concreti mediante un crescente ricorso alla questione di fiducia nel procedimento legislativo”.

<sup>10</sup> G. PICCIRILLI *op. cit.*, pp. 803-805.

<sup>11</sup> Contando una sola volta le votazioni “plurime” sui tre articoli del ddl “sicurezza” (AC 2180) “fiduciato” alla Camera il 13 maggio 2009 e al Senato il 1° e 2 luglio 2009 e sui due articoli della pdl sul “legittimo impedimento” (AS 1996), sui quali è stata posta la fiducia al Senato il 9 marzo 2010.

<sup>12</sup> Si ricordino tra gli altri, il d.l. 112/2008, (per il quale il Governo ha posto la questione di fiducia il 18 luglio 2008 alla Camera su un emendamento di circa 490 commi interamente sostitutivo dell’articolo unico del disegno di legge di conversione, fiducia chiesta nuovamente al Senato il successivo 31 luglio ed in terza lettura alla Camera il 4 agosto), il d.l. 5/2009, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi (sul quale il Governo ha posto la fiducia il 1° aprile 2009 con un maxi-emendamento interamente sostitutivo dell’articolo unico del d.d.l. di conversione, nel quale sono confluite le disposizioni in materia di sostegno all’agricoltura e quote latte contenute nel d.l. 2 febbraio 2009, n. 4, successivamente lasciato decadere) e i 3 decreti per la stabilizzazione finanziaria dell’estate 2011 (d.l. 70, d.l. 98 e d.l. 138, tutti e tre “fiduciati” sia alla Camera che al Senato). Sull’uso della questione di fiducia per i decreti legge contenenti misure urgenti per la finanza pubblica, specialmente a partire dal ricordato d.l. 112, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, spec. pp. 14-15.

<sup>13</sup> N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni di fiducia*, cit., spec., pp. 42-45.

<sup>14</sup> Tra gli altri, N. LUPO, *op. cit.*, spec. pp. 73 ss., in cui si cita ampia dottrina al riguardo: dalle dure prese di posizione argomentate nella seconda metà degli anni ’90 da Giuseppe Ugo Rescigno e da

# Osservatorio sulle fonti

## 3. L'esperienza del Governo Monti: l'“esplosione” dell'uso della questione di fiducia nel procedimento legislativo

Non è qui possibile analizzare le vicende che hanno condotto nel novembre 2011 alla formazione del Governo Monti, un Gabinetto “tecnico” formato in un momento politico - istituzionale a dir poco drammatico per le note vicende legate alla crisi di fiducia internazionale nei confronti della solvibilità del debito pubblico italiano<sup>15</sup>.

Al riguardo, è appena il caso di osservare che se, da un lato, è vero che il nuovo Esecutivo appare godere di una maggioranza parlamentare estremamente ampia, avendo ricevuto con il voto di fiducia iniziale il più alto numero di consensi mai riscontrati nella storia repubblicana (nel dettaglio, 556 voti favorevoli alla Camera e 281 al Senato), dall'altro, esso risulta sostenuto da una coalizione parlamentare al suo interno molto disomogenea e nella quale si ritrovano partiti e gruppi con programmi tra loro diversissimi e che sino a pochi giorni prima si erano fronteggiati in maniera asprissima nelle vicende politiche 2010-2011.

In questo contesto, dopo pochi giorni dalla sua formazione, il nuovo Governo ha adottato il d.l. 4 dicembre 2011, n. 201, c.d. “decreto Salva - Italia”, recante disposizioni urgenti per la crescita. Il provvedimento, dopo un rapidissimo esame in Commissione Bilancio alla Camera, è stato sottoposto il 15 dicembre a fiducia sull'approvazione del testo licenziato dalla Commissione (fiducia approvata il giorno successivo con 495 voti favorevoli, 88 contrari e 4 astenuti) e, dopo un altrettanto rapido esame in Commissione al Senato, è stato approvato definitivamente il 22 dicembre, ponendo la fiducia sul testo della Camera, non modificato dalla Commissione di merito (257 favorevoli, 41 contrari e nessun astenuto).

Nei successivi mesi, il ricorso alla questione di fiducia per l'approvazione dei provvedimenti legislativi è stato oltremodo frequente. Al 31 ottobre 2012 risultano ben 40 votazioni fiduciarie su, complessivamente, 15 provvedimenti (di cui 12 decreti). Anche considerando una sola volta le votazioni multiple<sup>16</sup>, si arriva a 29 fiducie su provvedimenti in circa 11 mesi, con una media di circa 2,6 fiducie al mese. Una vera e propria “esplosione”, quasi una triplicazione, rispetto alla già altissima media dei

---

Michele Ainis, per i quali i maxi-emendamenti configurano una evidente “frode alla Costituzione”, agli accenni critici reiteratamente svolti negli anni più recenti da Silvano Labriola con specifico riferimento alla prassi della XIV Legislatura.

<sup>15</sup> Per una ricostruzione dettagliata cfr. D. PICCIONE, *Anatomia di una crisi di Governo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, pp. 925 ss. e N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di Governo Italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in corso di pubblicazione in *Democrazia e diritto*, n. 1/2010, spec. pp.10-11

<sup>16</sup> I quattro voti su altrettanti articoli effettuati tra il 30 e 31 maggio al Senato sul disegno di legge in materia di riforma del mercato del lavoro A.S. 3249 e gli altrettanti effettuati sullo stesso provvedimento alla Camera il 26 e 27 giugno (A.C. 52-56), nonché i tre voti sul disegno di legge “anticorruzione” svolti alla Camera il 13 giugno (A.C. 44-34) e le quattro votazioni di fiducia che hanno avuto luogo, sempre alla Camera, tra l'11 e il 12 ottobre, sul disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale (A.C. 52-91).

# Osservatorio sulle fonti

Governi Berlusconi IV e Prodi II.

Ed anche in termini di “lunghezza” dei “maxi-emendamenti”, senza potere in questa sede entrare nel dettaglio statistico, appare consolidarsi la tendenza sopra illustrata alla crescita dimensionale dei testi sui quali viene posta la questione di fiducia, con emendamenti quasi sempre formati da decine se non centinaia di commi<sup>17</sup>.

In estrema sintesi e con qualche approssimazione, si può dire che la maggior parte (se non la quasi totalità) della legislazione proposta dal Governo Monti ed esaminata dal Parlamento è stata approvata dalle Camere con voto di fiducia.

È un dato che colpisce e fa riflettere, soprattutto per quel rischio di “azzeramento” del ruolo del Parlamento che la dottrina da tempo ha ricondotto all’abuso della questione di fiducia e al quale si è sopra accennato<sup>18</sup>.

A ben vedere, però, il Governo Monti appare aver utilizzato la questione di fiducia, da un lato, rispettando il lavoro istruttorio delle commissioni, dall’altro, per adottare rapidamente le riforme richieste dalla difficilissima situazione economica del Paese.

Dal primo punto di vista, si consideri che nella quasi totalità dei casi la fiducia è stata posta, formalmente o sostanzialmente<sup>19</sup>, sui testi approvati dalle commissioni di merito<sup>20</sup>. Ciò a differenza di quanto accaduto in passato, quando la fiducia veniva posta su maxi - emendamenti contenenti disposizioni spesso addirittura mai neanche esaminate in sede istruttorio.

Peraltro, è da rilevare che, in alcuni casi, per evitare di porre la fiducia su maxi-emendamenti diversi dai testi approvati dalle commissioni di merito, il Governo ha favorito il rinvio dei provvedimenti dall’Aula in commissione per operare le modifiche necessarie, in particolare, per problemi di copertura finanziaria: è quello che è successo, ad esempio, per la conversione del d.l. 16/2012 in materia di semplificazioni tributarie e del d.l. 158/2012 in materia sanitaria<sup>21</sup>.

In secondo luogo, la questione di fiducia ha finito con l’essere utilizzata con finalità se non proprio “anti-ostruzionistiche”, comunque di “velocizzazione” nell’adozione

---

<sup>17</sup> E con i “record” costituiti dai maxi-emendamenti, sostitutivi dei disegni di legge di conversione del d.l. 1/2012 (c.d. decreto “Liberalizzazioni”) e del d.l. 5/2012 (c.d. decreto “Semplificazioni”), rispettivamente di circa 290 tra commi e capoversi e l’altro circa 150, mentre per il d.l. 201/2011 la fiducia è stata posta sul testo della Commissione.

<sup>18</sup> Cfr. la bibliografia riportata alla nota 4.

<sup>19</sup> Come noto, per i decreti legge al Senato ai sensi dell’art. 78, comma 6, del Regolamento, non si procede alla elaborazione di cd “Testo A”, ed è dunque, necessario riproporre in Aula gli emendamenti approvati in commissione.

<sup>20</sup> Fanno eccezione unicamente il disegno di legge di riforma del mercato del lavoro, approvato con fiducia Senato con 4 votazioni su altrettanti articoli il 30 e 31 maggio e l’art. 3 del disegno di legge di delega fiscale, votato alla Camera l’11 ottobre: in entrambi i casi, infatti, rispetto al testo licenziato dalle commissioni competenti in materia (rispettivamente, la Commissione Lavoro del Senato e la Commissione Finanza della Camera), i testi sono stati modificati per ragioni di carattere finanziario ed in particolare per tenere conto delle condizioni poste ai sensi dall’81 Cost. dalle Commissioni Bilancio.

<sup>21</sup> Cfr., rispettivamente, l’AC 5109 A/R, sottoposto a questione di fiducia alla Camera il 18 aprile, e l’AC 5440 A/R, per il quale la questione di fiducia è stata posta il 17 ottobre. Analogamente, da ultimo, il 7 novembre per la conversione del d.l. 174/2012 in materia di controlli sugli enti locali, la fiducia è stata posta sul testo rinviato il giorno prima in commissioni e da queste riapprovato (AC 5520 A/R).

# Osservatorio sulle fonti

delle nuove discipline di settore. Se si esaminano, infatti, i singoli casi di posizione della questione di fiducia, emergono, da un lato, il frequente ricorso alla Camera per i decreti legge (in totale 12) non essendo, come noto, previsto in quel ramo del Parlamento il contingentamento dei tempi per i d.l. (art. 154 r.C.<sup>22</sup>) e l'utilizzo quasi sistematico in seconda lettura per evitare ulteriori modifiche e, quindi, allungamenti dei tempi di entrata in vigore (con rischi anche di mancata conversione per i decreti).

Torna in mente a riguardo il parallelo fatto da autorevole dottrina tra lo strumento in esame e l'istituto francese del *vote bloqué*, di cui appunto la questione di fiducia sarebbe il "surrogato italiano", consentendo, nell'assenza di altri strumenti procedurali regolamentari, al Governo di fare approvare un intero progetto di legge con le modifiche gradite mediante un solo voto<sup>23</sup>.

Peraltro, un'analoga tendenza all'ampio utilizzo della questione di fiducia nel procedimento legislativo era non a caso emersa anche nelle due precedenti esperienze di governi tecnici. Infatti, sia il Governo Ciampi nel 1993-94 che il Governo Dini nel 1995-96 (ma anche, ed anzi ancor di più, il Governo Amato del 1992-93) vi avevano fatto frequente ricorso<sup>24</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive: la necessità di riforma dei regolamenti parlamentari e del complessivo sistema politico-istituzionale

Si è sopra detto delle perplessità che desta l'uso sempre più frequente, *rectius* l'abuso, che negli ultimi anni si è fatto della questione di fiducia, riportando i dati del "crescendo rossiniano" che dagli anni '80 ha visto sostanzialmente quintuplicare<sup>25</sup> i casi di ricorso all'istituto nel procedimento legislativo, peraltro a fronte di una notevole diminuzione (più che dimezzamento) della media mensile delle leggi approvate e di un forte "aumento dimensionale" dei maxi-emendamenti.

È stata anche brevemente ricordata la (condivisibile) dottrina che guarda al fenomeno con forte preoccupazione, paventando lo svuotamento delle funzioni legislative proprie del Parlamento e la "frode" dei principi costituzionali in materia di

---

<sup>22</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.

<sup>23</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, Opposizione e Governo nei regolamenti dell'età repubblicana*, in *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali, 17.*, L. VIOLANTE (a cura di), Torino, 2001, pp. 613 ss., spec. p. 640.

<sup>24</sup> M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 346. Secondo i dati riportati in N. LUPO, *op. cit.*, p. 92, nell'XI Legislatura (1992-94) tra Camera e Senato sono state poste ben 26 questioni di fiducia nel procedimento legislativo, con una media mensile di 1,08 e nella XII (1994-96) 12, con media mensile di 0,48.

<sup>25</sup> Ed, anzi, aumentare ancor di più se si considerano anche i voti "plurimi", come visto piuttosto numerosi con il Governo Monti.

# Osservatorio sulle fonti

legislazione<sup>26</sup>.

Si è, però, anche visto che nell'esperienza di questi mesi del Governo Monti il ricorso alla questione di fiducia, a fronte anche di una maggioranza parlamentare di sostegno all'esecutivo "sulla carta" vasta, ma estremamente eterogenea e al proprio interno potenzialmente molto conflittuale, ha svolto il ruolo di strumento di "velocizzazione" (e, forse, anche di "assicurazione") dell'approvazione dei provvedimenti di riforma (peraltro, nel quasi assoluto rispetto del lavoro istruttorio svolto dalle commissioni di merito).

Non può al riguardo non rilevarsi, infatti, che, al di là di tutte le innegabili forzature e "torsioni", legate anche all'accentuarsi della natura "maggioritaria" della nostra forma di governo ed alla "conflittualità" esasperata del bipolarismo italiano dell'ultimo ventennio, si pone, a fronte anche del mutato contesto economico internazionale, il problema della rapidità delle decisioni legislative<sup>27</sup> e del ruolo del Governo nel procedimento normativo<sup>28</sup>.

Una prima possibile soluzione, in attesa di più ampi interventi che riguardino il complessivo sistema politico-istituzionale<sup>29</sup>, con particolare riferimento al bicameralismo "piuccheperferretto" esistente nel nostro ordinamento, si sarebbe potuta avere con una

---

<sup>26</sup> Si veda, tra gli altri, G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, 2008, che alle pp. 295 e ss. definisce i maxi-emendamenti "una rottura logica (ancor prima che giuridica) delle regole che risiedono alla base del corretto procedimento legislativo", concretizzandosi in votazioni "plurimodali", in cui il votante è chiamato ad esprimersi su più oggetti contemporaneamente, con la (frequente) possibilità di dividerne alcuni e non altri, essendo però "costretto" ad approvarli o a rigettarli in blocco.

<sup>27</sup> Cfr. tra gli altri, R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2010, pp. 59 ss., spec. pp. 63 ss., dove, nel rilevare che l'abuso della decretazione d'urgenza (e della questione di fiducia) sia più il "sintomo" che la causa dell'attuale "malessere istituzionale", si nota come "la rilevanza del profilo temporale della decisione sia ancor maggiore 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>28</sup> Secondo S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, 4/2008, pp. 763 ss., pp. 772-3 "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 finisce per utilizzare in modo funzionalmente distorto gli strumenti di cui può disporre, comprimendo gli spazi di confronto parlamentare e mortificando così il ruolo delle Camere".

<sup>29</sup> Stante anche la "prudenza" della Corte Costituzionale in materia; ai sensi in particolare della sent. 391/1995, nella quale si qualifica come "speciale" il procedimento legislativo con votazione fiduciaria e se ne riconosce la legittimità di disciplina nei regolamenti parlamentari. Prudenza ritenuta condivisibile da P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi discorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia*, cit., pp. 13 ss., p. 15, a causa "degli inconvenienti seri cui porterebbe l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità di un provvedimento legislativo per vizi nel procedimento di approvazione". Preferibile, quindi, per l'Autore una riforma dei regolamenti parlamentari, che si facesse carico di coniugare le regole procedurali poste dall'art. 72 Cost., fornendo una puntuale definizione di articolo, calibrasse su questa l'uso del potere di emendamento e valorizzasse per questa via i poteri del Presidente di Assemblea nella conduzione del procedimento legislativo.

# Osservatorio sulle fonti

riforma degli attuali regolamenti parlamentari<sup>30</sup>.

In particolare, nella proposta a firma “congiunta” dei rappresentanti in Giunta del Regolamento dei due maggiori Gruppi presenti in Senato, il Sen. Quagliariello (Vice Presidente vicario del Gruppo PDL) e il Sen. Zanda (Vice Presidente vicario del Gruppo PD) presentata lo scorso 2 febbraio (Doc. II, n. 29), si proponevano, tra l’altro, i disegni di legge “urgenti”, da iscrivere all’ordine del giorno dell’Assemblea entro trenta/sessanta giorni dalla dichiarazione d’urgenza, la richiesta di “votazione prioritaria” da parte del Governo di un articolo o di un emendamento interamente sostitutivo di un articolo (con conseguente preclusione in caso di approvazione di tutti gli altri emendamenti riferiti a quell’articolo) e il divieto di “maxi-emendamenti”<sup>31</sup>.

Della proposta, peraltro frutto di un confronto iniziato dai primi mesi della legislatura e che sembrava giunto a sufficiente maturazione, al momento pare (purtroppo) che in questa Legislatura non se ne farà nulla. Così pure di altre riforme, in primo luogo quella del bicameralismo.

Si tratta di riforme necessarie per affrontare alla radice il problema di una corretta ristrutturazione del procedimento legislativo<sup>32</sup> e per ricostruire un più equilibrato rapporto tra Governo e Parlamento, nel mutato (e difficile) nuovo contesto economico globalizzato.

---

<sup>30</sup> Realizzando, in attesa di più generali e penetranti riforme di rango costituzionale, quello che autorevole dottrina ha definito, auspicandolo, un “onesto compromesso regolamentare”. Cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., pp. 41 ss.

<sup>31</sup> Sul punto si consenta di rinviare a G. SAVINI, *Prmissime osservazioni sulla proposta Quagliariello/Zanda di riforma organica del Regolamento del Senato*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 28 febbraio 2012.

<sup>32</sup> Secondo S. CURRERI, *op. cit.*, p. 764, se non sapranno affrontare, autoriformandosi, le sfide epocali, non transitorie e comuni a tutte le democrazie contemporanee, alle quali devono rispondere, “oltreché vittime, i Parlamenti rischiano di essere complici, più o meno consapevoli, della sostanziale marginalità istituzionale in cui potrebbero essere sospinti”.