

Osservatorio sulle fonti

DECRETI-LEGGE E DISEGNI DI LEGGE: IL GOVERNO E LA ‘SUA’ MAGGIORANZA¹

di *Ilaria Lolli*²

SOMMARIO: 1. Il Governo in Parlamento ed il suo ‘arsenale’. Premessa semantica. – 2. Il ‘peso’ della decretazione d’urgenza nella XVI e nella XVII legislatura. – 3. L’utilizzo dei decreti-legge da parte dei Governi della XVI legislatura. Il Governo Berlusconi IV ed il Governo Monti. – 4. L’utilizzo dei decreti-legge da parte dei Governi della XVII legislatura. Il Governo Letta ed il Governo Renzi. – 5. Il difficile dialogo fra Governo e maggioranza parlamentare. A) La apposizione della questione di fiducia. – 6. B) Maxi-emendamenti e questione di fiducia. – 7. (*segue*) Vecchie prassi (forse) abbandonate e nuove: dai maxi-emendamenti c.d. innovativi ai maxi-emendamenti c.d. conservativi. – 8. (*segue*) La sempre più manifesta (ma non dichiarata) incostituzionalità dei maxi-emendamenti. – 9. C) Dal bicameralismo paritario al «monocameralismo di fatto». – 10. (*segue*) Postilla sul «monocameralismo di fatto»: «questa o quella per me pari (non) sono». – 11. La maggioranza ‘condiscendente’.

The role played by the decree of urgency in the implementation of the Government’s policy, the use of the ‘question’ of confidence made by the Government, the submission of the so-called maxi-amendments are tiles of a mosaic, all contributing to clarify which is the weight of the parliamentary majority (or, as the system seems to move towards a “de facto unicameralism”, the majority in one of the two chambers) in its relationship with the Government itself: that is, if it is still holding the ability of sustaining an interlocution, being able at least to take part in the drafting of the acts it is being asked to approve; or if we are facing a significant shift towards the executive branch in the decision-making balance; or if the actual power relationship developed itself in such a way as to suggest that we might at times be facing some sort of (crypto)assemblearism.

¹ Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale ed da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

² Ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l’Università di Pisa

Osservatorio sulle fonti

1. Il Governo in Parlamento ed il suo 'arsenale'. Premessa semantica.

Da decenni ormai l'esperienza della Francia della V Repubblica costituisce, nella riflessione nostrana, uno dei punti di riferimento paradigmatici per l'analisi dei rapporti fra Governo e Parlamento, anche ai fini di un eventuale superamento della vigente forma di governo. E proprio al titolo di uno di tali studi, quello di L. Pegoraro del 1983, si deve, salvo errori, il conio della locuzione *Governo in Parlamento*³.

Interrogandosi sulla forma di governo scaturente dalla Costituzione del 1958 e dalla sua prassi applicativa, Pegoraro ritiene che gli istituti e gli strumenti a disposizione del Governo⁴, un vero e proprio «arsenale», per dirla con le parole di A.A. Cervati che lo stesso Pegoraro richiama⁵, siano tali da conferire all'esecutivo, nel suo rapporto di interlocuzione con l'Assemblea nazionale, «ogni strumento idoneo per condurre a buon termine il proprio programma ed in particolare per guidare lo svolgimento del processo legislativo»⁶. Lungi dal configurarsi come espressione semanticamente descrittiva ed anodina, la locuzione *Governo in Parlamento* presuppone dunque che si risponda affermativamente alla domanda se il Governo (in ipotesi anche un Governo di minoranza o comunque non sorretto da maggioranze solide) sia effettivamente in grado di imporre la propria agenda al Parlamento.

Non è quindi un caso che essa sia stata spesso richiamata quando si è discusso della introduzione nel nostro ordinamento di meccanismi analoghi a quelli previsti dalla Costituzione francese o comunque tali da rafforzare la posizione dell'esecutivo nei confronti delle Camere. Ed è per l'appunto in occasione di uno scritto a commento dei lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nel corso della XIII legislatura che M. Olivetti ne elabora la definizione ormai generalmente condivisa. *Governo in Parlamento* sarebbe da intendersi infatti, secondo Olivetti, come quell'insieme di istituti «finalizzati ad agevolare la realizzazione delle politiche governative, consentendo all'Esecutivo di 'passare' in Parlamento, anche quando le condizioni che dovrebbero consentire di ottenere fisiologicamente tale risultato (che sono di carattere politico: sussistenza di una maggioranza che sostiene il Governo; compattezza e determinazione di tale maggioranza) non sussistono o sussistono solo in parte»⁷. E non

³ L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento, l'esperienza della Va Repubblica francese*, Cedam, Padova 1983.

⁴ Fra cui, ad esempio, il voto bloccato, l'ordine del giorno prioritario, l'approvazione implicita della legge ex art.49, 3° comma, della Costituzione.

⁵ A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con «voto bloccato» nella Quinta Repubblica francese*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2711 ss. (spec. p. 2726).

⁶ L. PEGORARO, *Il Governo in Parlamento*, cit., p. 34. Da qui, conclusivamente, l'idea che l'Assemblea nazionale ben difficilmente possa essere ricondotta alle categorie tradizionali del «parlamento legislatore», o anche del «parlamento che indirizza» o del «parlamento controllore», dovendosi semmai ritenere che sua funzione principale sia quella di «controllare lo svolgimento del programma governativo, attuato mediante la direzione dell'attività legislativa» (*ivi*, p. 137 ss.).

⁷ Così M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 266.

Osservatorio sulle fonti

a caso Olivetti richiama l'idea dell'«arsenale» di strumenti che dovrebbero garantire al Governo una posizione di preminenza⁸.

Se però ci allontaniamo dalle prospettive *de jure condendo* e guardiamo alla realtà dei fatti, che tale 'arsenale' effettivamente esista è ipotesi tutta da dimostrare.

Ed ecco perché nel titolo di questo contributo si fa riferimento ai rapporti fra il Governo e la 'sua' maggioranza. Le virgolette dovrebbero infatti essere a mio avviso evocative della ben nota questione se l'uso (ovvero, per taluni, l'abuso) della decretazione d'urgenza sia segno di preminenza-prepotenza dell'esecutivo nei confronti del Parlamento, *ivi* compresa la maggioranza che lo sostiene, con un significativo appiattimento, per dirla con le parole di M. Dogliani, della *attività di governo* sul Governo-*organo*, che finisce per risultare il solo titolare della funzione di indirizzo politico⁹; oppure se la maggioranza parlamentare conservi almeno in parte un ruolo di interlocuzione con l'esecutivo, potendo quantomeno partecipare alla definizione del contenuto normativo degli atti che è chiamata ad approvare; oppure ancora se, come qualcuno sembra ritenere, i rapporti di forza si siano addirittura strutturati in modo da far pensare quasi a forme di (cripto)assemblearismo.

Molti sono ovviamente i temi che si prestano ad essere affrontati sotto questa particolare lente d'ingrandimento. Rinviando ad altri contributi la disamina delle tante altre tessere che compongono il mosaico, è parso utile, dopo una sommaria ricognizione dei dati numerici a disposizione, per verificare se risponda o meno a verità la tesi secondo la quale l'esecutivo ricorre in misura massiccia alla decretazione d'urgenza, anche a discapito della iniziativa legislativa ordinaria, soffermarsi su alcuni profili che, a mo' di cartine al tornasole, potrebbero offrire spunti di riflessione circa il modo in cui, nel corso delle due ultime legislature, si sono organizzati i rapporti fra l'esecutivo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene.

2. Il 'peso' della decretazione d'urgenza nella XVI e nella XVII legislatura.

È un dato di fatto che nel corso degli anni la decretazione d'urgenza abbia assunto un peso consistente, fino a rivestire un ruolo importante quale strumento della azione politica del Governo, anche a discapito della stessa iniziativa legislativa ordinaria; ciò che finisce per riverberare sulla produzione legislativa del Parlamento, una parte cospicua

Prendono spunto dalla definizione di M. Olivetti, ad esempio, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *www.rivistaaic*, n. 1/2012, mentre sembra viceversa riferirsi ad una diversa accezione della locuzione, come mera 'presa di conoscenza' dei rapporti fra i due organi, la stessa F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti di necessità e di urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo "in" Parlamento?*, in G. DELLA GIULIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, *passim*, come pure la relazione a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, intitolata per l'appunto *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*.

⁸ M. OLIVETTI, *Il Governo in Parlamento*, cit., p. 267.

⁹ M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Decisioni, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma, 29-30 ottobre 2010, Jovene editore, Napoli, 2012, *passim*.

Osservatorio sulle fonti

della quale è costituita, per l'appunto, dalle leggi di conversione dei decreti legge. Questo è quanto innegabilmente emerge, da un punto di vista puramente quantitativo, dai dati aggregati a disposizione¹⁰.

Così, i numeri ci dicono che a partire dalla I legislatura e fino alla X si registra un incremento tendenzialmente crescente della decretazione d'urgenza, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto alle leggi ordinarie¹¹, per arrivare ai 'picchi' della XI e XII legislatura¹² e poi, dopo lo spartiacque segnato dalle pronunce della Corte costituzionale a metà degli anni '90¹³, della sua progressiva diminuzione, ma sempre con numeri che non possono essere considerati fisiologici, nelle legislature a partire dalla XIII¹⁴, fino ad arrivare alle legislature oggetto di studio, ossia la XVI e la XVII (tuttora in corso).

In particolare, nella XVI legislatura il Parlamento ha approvato 391 leggi, numero che scende peraltro a 247 se si escludono le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Delle 391 leggi, 106 sono le leggi di conversione di decreti-legge, pari al 27,1% sul totale delle leggi¹⁵; la percentuale sale peraltro significativamente al 42,9% sul totale delle leggi se si escludono dal computo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati¹⁶.

¹⁰ Ultimi, in ordine di tempo, quelli riportati nella Relazione della I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei Deputati *Tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza* (Rel. Sisto), approvata nella seduta del 15 luglio 2015 ed aggiornata al 31 marzo 2015. Molti altri dati ed elaborazioni statistiche si trovano nei *Rapporti annuali sullo stato della legislazione* redatti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati e, sempre a cura di quest'ultimo, nella pubblicazione *La produzione normativa nella XVII legislatura* aggiornato al 31 maggio 2014, come pure nella già citata relazione *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*, a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Per la XVII legislatura v. anche *l'Elenco generale progetti di legge all'esame del Parlamento* (nell'aggiornamento al 9 novembre 2015), redatto sempre a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento. Cfr. anche G. FONTANA, A. IANNUZZI, *I decreti-legge nell'esperienza della XVI e XVII Legislatura*, in www.federalismi.it, n. 1/2014.

¹¹ Se nelle prime legislature le leggi ordinarie risultano la fonte prevalente di produzione normativa, già a partire dalla VI legislatura si registra un aumento significativo del numero dei decreti-legge. anche a seguito del crescente fenomeno della reiterazione, con il risultato che dai 31 decreti-legge della I legislatura si arriverà ai 433 della X legislatura.

¹² Rispettivamente, 477 decreti-legge adottati, con un tasso mensile di adozione di 20,29, e 669 decreti-legge adottati, con un tasso mensile di adozione pari a 27,30 (praticamente un decreto al giorno). Come è noto, la comparazione attraverso la media mensile appare sicuramente più utile perché la diversa durata delle legislature e degli esecutivi rende in sostanza poco significativi i dati assoluti. Per una analisi accurata del fenomeno di quella che lui stesso definisce la «degenerazione quantitativa» della decretazione d'urgenza dalla I legislatura al primo scorcio della XIII non posso che rinviare ad A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997, spec. p. 245 ss.

¹³ Cfr. le sentenze n. 29 del 1995, n. 161 del 1995, n. 84 del 1996 e n. 360 del 1996.

¹⁴ Si va dai 370 decreti-legge adottati nella XIII legislatura, pari ad un tasso mensile di adozione di 6,11, ai 216 decreti-legge della XIV legislatura, pari ad un tasso mensile di 3,66, ai 48 decreti-legge della XV legislatura, pari ad un tasso mensile di 2.

¹⁵ Di queste, peraltro, 5 leggi riguardavano decreti-legge emanati dal II Governo Prodi.

¹⁶ I decreti legge presentati per la conversione erano complessivamente 123; di questi, 2 sono stati respinti, 15 sono decaduti e 106, come detto, sono stati convertiti.

Osservatorio sulle fonti

Nella XVII legislatura, al 9 novembre 2015¹⁷, il Parlamento ha invece approvato 170 leggi, numero che scende a 113 se si escludono le leggi di autorizzazione alla ratifica. Di queste, le leggi di conversione dei decreti legge sono 61, pari al 35,8% sul totale delle leggi; anche in questo caso la percentuale sale – addirittura al 53,9% sul totale delle leggi – se si escludono dal computo le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati.

A parte le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, quelle di bilancio e finanziarie (quando non sono anch'esse inserite in decreti legge, come nel caso dei *Collegati alla manovra di finanza pubblica* del Governo Berlusconi o Monti¹⁸) il Parlamento dedica dunque molta parte del suo tempo all'esame tempestivo dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, finendo per subire quella «alterazione sussultoria dei ritmi ordinari della [propria] attività» di cui, con espressione felicemente evocativa ed ancora attuale, parlava in tempi ormai lontani G. Zagrebelsky¹⁹.

Già il dato numerico, lo si è visto, dice dunque molto. E dice ancora di più se ad esso affianchiamo una ricognizione, seppur sommaria, dei temi e dei contenuti dei decreti-legge adottati dagli esecutivi che si sono succeduti nella XVI e nella XVII legislatura. Ciò che emerge – e non dico niente di nuovo – è il fatto che, in linea con il passato, e pur trattandosi di esecutivi profondamente diversi, sia per coloritura politica che per genesi e natura, tutti i Governi hanno fatto ricorso in maniera sistematica allo strumento della decretazione d'urgenza non solo per la introduzione di misure volte a far fronte a situazioni di emergenza, ma anche per varare normative di ampio respiro, spesso ad efficacia differita, tali da costituire, in alcuni casi, vere e proprie riforme strutturali di interi settori oppure interventi a carattere intersettoriale, a contenuto eterogeneo (o plurimo, come dice la Corte costituzionale²⁰).

Si tratta, con tutta evidenza, di interventi normativi relativamente ai quali – ed anche qui non posso che richiamare quanto da tempo va dicendo la maggior parte dei commentatori – è francamente difficile ravvisare i requisiti della necessità e dell'urgenza se non in chiave di collegamento teleologico con l'attuazione delle politiche generali dell'esecutivo; sicché ogni sforzo di sistematizzazione – penso, fra gli altri, al 'coraggioso' tentativo di chi, come V. Di Porto, ha provato ad individuare delle 'macroaree'

¹⁷ Elaborazione mia, sulla base dei dati tratti dal citato *Elenco generale progetti di legge all'esame del Parlamento*, redatto a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento nell'aggiornamento a tale data.

¹⁸ Cfr. per il Governo Berlusconi il d.l. n. 112/2008, il d.l. n. 185/2008 ed il d.l. n. 78/2009; per il Governo Monti il d.l. n. 201/2011.

¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I (Il sistema delle fonti del diritto)*, Utet, Torino, 1987, p. 178. Da sempre il Governo va giustificando il ricorso alla decretazione d'urgenza quale *escamotage* necessario per promuovere la attuazione del proprio programma a fronte di un tempo medio di esame dei disegni di legge governativi 'ordinari' effettivamente molto, forse troppo lungo (lo quantificava in 294 giorni il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento nel suo rapporto *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*) ed in assenza di una 'corsia preferenziale' per le proprie proposte. Quello della assenza di 'corsie preferenziali' per i disegni di legge del Governo è tema noto ed ampiamente dibattuto e non è questa la sede per trattarne; certo è lecito supporre che i tempi dell'esame parlamentare delle proposte governative potrebbero diminuire significativamente se venisse ridotto il tempo che deve essere riservato alla conversione dei decreti-legge.

²⁰ Sentenza n. 32 del 2014.

Osservatorio sulle fonti

(crisi economico-finanziaria, emergenze ambientali e infrastrutturali, finanziamento delle missioni internazionali) – è destinato ad infrangersi contro la molteplicità degli ambiti e delle questioni disciplinate dai decreti²¹.

Prova ne sono, come sottolinea R. Calvano, quelle locuzioni (*Spending review*, *Salva Italia*, *Sviluppo Italia*, decreto del ‘fare’, *Destinazione Italia*), che rappresentano certamente una operazione di *marketing* politico e comunicativo, ma che tradiscono anche la oggettiva impossibilità di trovare formule in grado di riassumere la molteplicità delle materie toccate²². E prova ne è, un po’ empiricamente ma efficacemente, l’elevato numero di commissioni coinvolte in fase referente per la disamina del disegno di legge di conversione (alle volte, come ricorda D. Fiumicelli, addirittura tutte²³).

Abbandonata in partenza ogni velleità classificatoria, una sommaria ricognizione del ricorso alla decretazione d’urgenza da parte degli esecutivi della XVI e della XVII legislatura sembra peraltro confermare, come vedremo, che, in linea di continuità con il passato, il decreto-legge continua a configurarsi come fonte «ordinaria, continua, normalizzata, abitudinaria, concorrenziale rispetto alla legge del Parlamento»²⁴, attraverso la quale l’esecutivo tende a veicolare una parte consistente del proprio programma politico, per quanto paradossale ciò possa sembrare²⁵.

3. L’utilizzo dei decreti-legge da parte dei Governi della XVI legislatura. Il Governo Berlusconi IV ed il Governo Monti.

²¹ V. DI PORTO, *Spigolature in tema di decreti-legge*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, *Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 69 ss. (spec. p. 71). Si tratta, soprattutto per quel che concerne le prime due ‘macroaree’ (crisi economico-finanziaria ed emergenze ambientali ed infrastrutturali), di ambiti così generici da prestarsi, mi pare, alla sussunzione al loro interno dei più svariati interventi normativi. Si è cimentato in una impresa analoga anche l’Osservatorio sulla legislazione nel *Rapporto 2012 sulla legislazione*, giungendo ad individuare fra i temi principali della decretazione d’urgenza quelli relativi a: missioni internazionali, proroghe di termini, esecuzione di obblighi comunitari, emergenze ambientali, sicurezza, manovre economiche. Ma anche in questo caso la estrema indeterminatezza delle categorie individuate (fatta forse eccezione per le missioni internazionali delle Forze armate e di polizia e la sicurezza) conferma, a mio avviso, quanto stavo dicendo circa la impossibilità di sistematizzare la materia. Per una ricognizione, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, della decretazione d’urgenza nelle ultime legislature, D. FIUMICELLI, *Dalla “urgenza nel provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”*: la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. *Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 29 ss. con ulteriori indicazioni bibliografiche.

²² Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014, p. 8; analogamente S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d’urgenza verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2015, p. 5.

²³ Cfr. in proposito D. FIUMICELLI, *Dalla “urgenza nel provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”*, cit., p. 32.

²⁴ È l’articolata e folgorante definizione elaborata a suo tempo da A. CELOTTO, *L’«abuso» del decreto legge*, cit., p. 308 ss., e che altro non era che la *summa* delle diverse definizioni coniate dalla dottrina.

²⁵ Ragionava del paradosso evocato dal titolo stesso del suo contributo G. DELLEDONNE, *Decretazione d’urgenza, indirizzo politico e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?* *Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia 2011, p. 74.

Osservatorio sulle fonti

Ancorché forte di una maggioranza che appare, per buona parte del suo lunghissimo mandato, abbastanza coesa e che gli consentirebbe di procedere attraverso la iniziativa legislativa ordinaria, come dimostra il buon successo dei disegni di legge presentati, il quarto Governo Berlusconi²⁶ ricorre in misura significativa alla decretazione d'urgenza, affidando ai decreti-legge una parte rilevante della attuazione del suo programma politico, anche se i numeri sembrano raccontare un'altra storia²⁷.

Nel corso del suo mandato, l'esecutivo presenta infatti 216 disegni di legge ordinaria, 118 dei quali sono peraltro disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato. Dei 216 disegni di legge, al termine del mandato ne risulteranno approvati 155 (pari al 71,75%), soltanto 9 respinti, 70 ancora pendenti. Nello stesso periodo il Governo presenta 80 disegni di legge di conversione di un decreto-legge²⁸, 69 dei quali verranno approvati, 9 risulteranno decaduti e 2 respinti²⁹.

I numeri ci dicono dunque che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge rappresentano solo poco più di un quarto delle proposte di legge di iniziativa governativa e che, con una media mensile di adozione dei decreti-legge, pari ad 1,89³⁰, l'esecutivo a guida Berlusconi si colloca ben al di sotto di quelli che lo hanno preceduto³¹.

Ma il mero dato numerico rischia di essere fuorviante.

²⁶ Nato l'8 maggio 2008 a seguito delle elezioni politiche del 13 e 14 aprile dello stesso anno, il quarto Governo Berlusconi è inizialmente sorretto da una coalizione formata dal *Popolo della Libertà* (PdL), dalla *Lega Nord* e dal *Movimento per l'Autonomia* (MpA). Ottiene la fiducia alla Camera con 335 voti favorevoli, 275 contrari ed un astenuto; al Senato con 173 voti favorevoli, 137 contrari e 2 astenuti. Resterà in carica fino al 16 novembre 2011, per un totale di 1287 giorni.

²⁷ Dati tratti da *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*, a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento.

²⁸ I decreti-legge sarebbero stati peraltro di più, se il Presidente della Repubblica non avesse in alcune occasioni invitato l'esecutivo a seguire la strada della iniziativa legislativa ordinaria (come nel caso, ad esempio, delle sollecitazioni esercitate in via ufficiosa in occasione della riforma delle intercettazioni e per la sospensione dei processi alle alte cariche dello Stato, oppure, e stavolta esplicitamente e formalmente, in occasione del varo del decreto-legge sul c.d. caso Englaro). Sul punto cfr. la ricostruzione di M. MANETTI, *La XVI legislatura: alla ricerca di un nuovo inizio, dopo la fine di un ventennio di storia politica repubblicana*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 477, spec. p. 483 s.

²⁹ Nel conteggio non sono inclusi i provvedimenti inerenti al bilancio dello Stato (16 approvati e 7 respinti). Dati tratti dal *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione* redatto dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati.

³⁰ Per questa e per le medie mensili degli esecutivi Monti, Letta e Renzi cfr. *La produzione normativa nella XVII legislatura*, cit., p. 20.

³¹ In genere la comparazione viene fatta con gli esecutivi posteriori alle note pronunce rese dalla Corte costituzionale a metà degli anni '90. La media mensile del Governo Prodi I era stata di 8,31 (probabilmente per gli ultimi 'colpi di coda' legati alla prassi della reiterazione); quella del Governo D'Alema I di 3,21; quella del Governo D'Alema II di 4,25; quella del Governo Amato II di 3,77; quella del Governo Berlusconi II di 3,87; quella del Governo Berlusconi III di 3,5; quella del Governo Prodi II di 2,30 (Fonte www.openpolis.it).

Osservatorio sulle fonti

I decreti-legge del quarto Governo Berlusconi sono infatti dimensionalmente molto ampi (molto più che in passato)³² ed anche contenutisticamente eterogenei³³, volti a dare attuazione a politiche generali, spesso multisettoriali, manifestamente caratterizzanti l'azione politica dell'esecutivo. E, pur godendo, come detto, di una maggioranza relativamente stabile per la gran parte del suo mandato, il Governo fa anche ampio ricorso alla questione di fiducia ed ai maxi-emendamenti, imponendo in tal modo al Parlamento ed alla sua stessa maggioranza la propria agenda ed i propri tempi, a discapito di ogni possibile interlocuzione e con effetti palesemente distorsivi del corretto svolgersi del rapporto fiduciario.

Rientrano sicuramente e paradigmaticamente nella patologia del sistema i c.d. *Collegati alla manovra di finanza pubblica*, con i quali il Governo sostanzialmente anticipa la manovra finanziaria per il 2009 (d.l. n.112/2008 e d.l. n.185/2008) ed il 2010 (d.l. n.78/2009). Sarà lo stesso Capo dello Stato, con una lettera del 25 giugno 2008 inviata ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio in occasione della emanazione del primo dei decreti (il n.112/2008), rilevato che si tratta di un atto normativo «di grande ampiezza e complessità», volto ad anticipare, assieme all'altro che sta per essere varato, «larga parte della manovra di finanza pubblica», a sottolineare come, stante da un lato la notevole riduzione dei tempi che il ricorso al decreto-legge comporta rispetto alla sessione di bilancio e, dall'altro lato, la presenza in calendario di molti altri provvedimenti, vi sia il rischio «di un serio ingorgo dell'attività del Parlamento»; da qui, l'auspicio che l'esame del disegno di legge di conversione si svolga in tempi sufficienti per garantire un esame approfondito, «al fine di conciliare meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento».

Ma le sollecitazioni del Presidente della Repubblica rimangono inascoltate. Il d.l. n.112/2008 (ricco di 85 articoli, per un totale di 501 commi) viene infatti convertito in legge con tempi e modi che ben rappresentano, come detto, una sorta di compendio della patologia del fenomeno: un primo passaggio alla Camera di 24 giorni, che si chiude dopo che il Governo ha presentato, pur in assenza di manovre ostruzionistiche, un maxi-emendamento parzialmente innovativo (ancorché autorizzato dalla Presidenza) con relativa questione di fiducia; un passaggio al Senato di 9 giorni, che ugualmente si conclude con la presentazione di un maxi-emendamento (stavolta conservativo) con annessa questione di fiducia; infine, un ulteriore passaggio alla Camera, di soli 3 giorni, per l'ultima lettura, anche in questo caso 'congelata' dalla questione di fiducia³⁴.

Di fronte ad un simile esempio, l'*iter* di conversione del secondo Collegato, il d.l. n.185/2008, sembra quasi rientrare nella normalità, ma anche in questo caso non man-

³² Rispetto ad esempio ai decreti-legge adottati dal Governo Prodi II, che presentavano in media 29,04 commi, i decreti-legge del Governo Berlusconi IV si attestano su una media di 48,30 (cfr. la *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 169).

³³ Soprattutto per i decreti in materia di economia e finanza, le diverse disposizioni non trovano collegamento reciproco se non attraverso il riferimento ad obiettivi generali e generici quali lo «sviluppo economico», la «competitività economica», la «stabilizzazione finanziaria».

³⁴ Peraltro, ancorché 'in fretta e furia', Camera e Senato riusciranno ad incrementare il numero degli articoli (che da 85 passerà a 96) e soprattutto dei commi (da 501 a 707).

Osservatorio sulle fonti

cano ‘forzature’ discutibili, trattandosi per di più di un provvedimento volto sostanzialmente, come detto, ad anticipare la manovra finanziaria³⁵. Rientriamo invece di nuovo a pieno titolo nella patologia con la conversione del d.l. n. 78/2009, ricco di 26 articoli, per un totale di 222 commi³⁶, che arriva dopo un passaggio alla Camera di 28 giorni conclusosi con la apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento (solo tendenzialmente conservativo) ed un passaggio al Senato destinato a chiudersi dopo soli 5 giorni, quando il Governo porrà nuovamente la fiducia.

Di questione di fiducia e di maxi-emendamenti, innovativi e conservativi, torneremo ad occuparci, gli esempi riportati valgono semplicemente a dar conto di quanto sia ‘poderoso’ lo strumentario a disposizione dell’esecutivo e, correlativamente, di come sia difficile, per gli stessi parlamentari di maggioranza (soprattutto, come vedremo, per quelli che non siedono nella commissione presso la quale si svolge l’esame in sede referente), riuscire a ritagliarsi un ruolo diverso da quello della mera ratifica.

Ormai incontestabilmente divenuto uno strumento ‘ordinario’ di attuazione del programma politico dell’esecutivo e come tale ricondotto nell’alveo del rapporto fiduciario, il decreto-legge è destinato peraltro a subire le alterne vicende di quest’ultimo; e proprio le vicissitudini politiche del Governo Berlusconi, in particolare nel momento in cui all’interno della maggioranza matura la crisi con l’alleato di governo Fini, ne forniscono una evidente conferma.

La crisi, come è noto, inizia alla fine del mese di luglio del 2010 e si protrae per alcuni mesi, per culminare il 14 dicembre 2010, quando la Camera respinge una mozione di sfiducia³⁷. Ebbene, nel periodo che va dalla fine del mese di luglio del 2010 fino al dicembre 2010 (5 mesi), il Governo adotta tre soli decreti-legge, peraltro senza mai porre la questione di fiducia: il d.l. 5 agosto 2010 n.125, poi, dopo un ‘silenzio’ di più di tre mesi, il d.l. 12 novembre 2010 n.187, ed il d.l. 26 novembre 2010 n.196, tutti convertiti in legge, gli ultimi due quando ormai l’esecutivo ha trovato una nuova maggioranza in Parlamento. E, giova sottolineare, si tratta di decreti il cui ‘peso’ politico appare abbastanza ridotto³⁸ e tale da non mettere in discussione il fragile equilibrio all’interno della

³⁵ In questo caso infatti i tempi della conversione, tenuto anche conto delle dimensioni del decreto-legge, più contenute rispetto al precedente provvedimento (36 articoli, per un totale di 239 commi, destinati a diventare 47, per 371 commi, con la conversione), appaiono più fisiologici (36 giorni alla Camera, 16 giorni al Senato). Resta comunque, a detrimento delle prerogative del Parlamento, la apposizione della questione di fiducia in entrambi i rami (alla Camera peraltro sul testo della commissione)

³⁶ Che diventeranno 46 per 322 commi con la conversione.

³⁷ Le vicende politiche sono note. Alla fine del mese di luglio del 2010 escono dal PdL, assieme al Presidente della Camera Fini, 33 deputati e 10 senatori, i quali danno vita a nuovi gruppi parlamentari denominati *Futuro e Libertà per l’Italia* (Fli), che per il momento garantiscono un appoggio esterno al Governo. Il 29 e il 30 settembre 2010 Camera e Senato approvano (con i voti di Fli) una mozione di fiducia relativa ad un discorso programmatico in cinque punti del Presidente del Consiglio. Ma, pochi mesi più tardi, arriva la rottura definitiva, sancita dalla reiezione della mozione di sfiducia (respinta con 311 sì, 314 no e 2 astenuti) e dalla formazione di una nuova maggioranza parlamentare.

³⁸ Il primo decreto, il n. 125/2010 contiene una serie di previsioni concernenti le compagnie di navigazione del gruppo ex-Tirrenia nonché alcune disposizioni di carattere finanziario scarsamente rilevanti; il secondo, il d.l. n. 187/2010 disciplina la sicurezza dei luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive e contiene disposizioni concernenti il contrasto alla criminalità organizzata, la cooperazione internazionale

Osservatorio sulle fonti

coalizione; a conferma del fatto, mi pare, che, quando la maggioranza si sfalda (o è a rischio di sfaldamento), l'esecutivo riduce il ricorso alla decretazione d'urgenza, o perché è venuto meno l'accordo sul programma di governo o perché si temono le ripercussioni politiche che eventuali bocciature in sede di conversione inevitabilmente porterebbero con sé.

Un'ultima notazione: se si correggesse la media mensile non tenendo conto di questo periodo di 5 mesi (e quindi considerando 77 decreti-legge e non 80, in 37 mesi e non in 42), questa passerebbe da 1,89 a 2,08; un aumento senz'altro significativo, che avvicina l'esecutivo Berlusconi ai Governi che lo hanno preceduto.

Nulla a che vedere, peraltro, con i 'numeri' del Governo Monti.

In carica dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013, dimissionario dal 21 dicembre 2012, per un totale di 529 giorni³⁹, il Governo Monti nasce come Governo «di impegno nazionale»⁴⁰ a fronte, da un lato, della profonda crisi politica all'interno della maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni del 2008; dall'altro lato, di una crisi economico-finanziaria ormai conclamata⁴¹.

Sulla natura del Governo Monti (e sulle eventuali ripercussioni sulla forma di governo) si sono spesi fiumi di parole: Governo «tecnico», esecutivo comunque politico, «Governo del Presidente», stante la forte investitura del Capo dello Stato, cui per alcuni si sommerebbe anche la legittimazione accordatagli dai mercati e dall'Europa, per citare solo alcune delle ipotesi formulate⁴².

Forte di maggioranze inedite – e quindi esecutivo «di grande coalizione» per alcuni, governo «di unità nazionale» per altri⁴³ –, il Governo presenta un programma politico

di polizia, la tracciabilità dei flussi finanziari e la sicurezza urbana; il terzo decreto-legge, il n. 196/2010 è l'ennesimo provvedimento per la gestione dell'emergenza-rifiuti in Campania.

³⁹ Il Governo resterà dunque in carica per circa 13 mesi, 4 dei quali da dimissionario.

⁴⁰ Così nel discorso per la fiducia pronunciato innanzi al Senato il 17 novembre 2011.

⁴¹ Sulla crisi del IV Governo Berlusconi e sulla formazione del Governo Monti cfr., senza alcuna pretesa di completezza, E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di "grande coalizione"*, in *Rass. parl.*, 2014, p. 135; N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *www.rivistaaic*, n. 1/2012.

⁴² Sul punto, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, cfr. E. ALBANESI, *Il governo c.d. tecnico Monti* cit., p. 136 ss. e T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 621. Sul ruolo della crisi economico-finanziaria quale fattore 'legittimante' della nomina di Mario Monti (e per certi versi anche di Enrico Letta), cfr. R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., p. 7 ss.

⁴³ Il Governo aveva ottenuto la fiducia al Senato con 281 voti favorevoli, 25 contrari e nessun astenuto (su 307 presenti e 306 votanti); alla Camera con 556 voti favorevoli, 61 contrari e nessun astenuto (su 617 presenti e votanti), godendo pertanto, in sostanza, dell'appoggio di tutti i gruppi presenti in Parlamento tranne di quelli della Lega Nord (cui si aggiungeranno in un secondo momento i parlamentari dell'Italia dei Valori). Propendono per un Governo «di grande coalizione», fra gli altri, oltre al già citato E. ALBANESI, *Il governo c.d. tecnico Monti*, cit., p. 140 ss., L. VOLPE, M.D. POLI, *Rappresentanza politica e "situazioni di eccezione": i Governi di "grossa coalizione"*, in *Nomos*, n. 3/2012, p. 8 ss., P. PISICCHIO, *Il governo dei tecnici*, in *Rass. parl.*, 2012, p. 523 e M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, Il Mulino, Bologna 2012, spec. p. 235; si tratterebbe invece di un governo «di unità nazionale» e non «di grande coalizione», dovendosi a suo avviso considerare come tali gli esecutivi che sono espressione volu-

Osservatorio sulle fonti

incentrato sulla necessità di recuperare la fiducia dei mercati, di mantenere gli impegni europei, di rafforzare il processo di integrazione europea⁴⁴. E, sulla base di questo, dà il via quasi freneticamente ad una serie di misure, molte delle quali (*rectius*, la gran parte delle quali), per l'urgenza di intervenire, vengono affidate a decreti-legge, la cui conversione è assai di frequente 'forzata' con la apposizione della questione di fiducia, spesso su un maxi-emendamento (v. *infra*)⁴⁵.

Le cifre appaiono in questo caso particolarmente eloquenti.

Nel corso del suo mandato, il Governo Monti presenta (escluse peraltro le leggi di bilancio) 89 disegni di legge ordinaria, ben 76 dei quali di autorizzazione alla ratifica. All'atto della cessazione dalla carica 63 dei disegni di legge presentati risulteranno ancora pendenti, solo 24 approvati e 2 respinti. Nello stesso lasso di tempo, il Governo ha invece presentato 41 disegni di legge di conversione di altrettanti decreti-legge, con una media mensile pari a 2,66. Al termine del mandato, 35 saranno i decreti-legge convertiti e 6 quelli decaduti (4 dei quali peraltro ripresi in altri provvedimenti)⁴⁶.

Ma, in aggiunta a quelli testé menzionati, c'è un altro dato numerico che consente di apprezzare ancora meglio quanto ampi siano gli 'spazi normativi' occupati dalla decretazione d'urgenza, ed è quello relativo alla media dei commi dei decreti-legge, che registra una brusca (ed ineguagliata, almeno fino ad oggi) impennata verso l'alto, attestandosi sul valore di 76,51, molto al di sopra della media, per rimanere alla XVI ed alla XVII legislatura, sia dei decreti-legge dell'esecutivo Berlusconi, che di quelli a guida Letta e Renzi⁴⁷.

ta di gruppi solitamente alternativi, per C. FUSARO, *La formazione del Governo Monti*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 391 ss.

⁴⁴ Come ricorda E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti*, cit., p. 143 s. (in nota), undici erano i punti programmatici del Governo, secondo le dichiarazioni rese innanzi alla Camera nella seduta del 17 novembre 2011: 1) vincolo costituzionale del pareggio di bilancio; 2) attuazione delle norme già varate e degli impegni assunti con l'Europa; 3) costo degli organi elettivi; 4) spesa corrente delle pubbliche amministrazioni; 5) previdenza; 6) evasione fiscale; 7) imposta sugli immobili; 8) cessioni immobiliari; 9) politiche macroeconomiche per la crescita; 10) mercato del lavoro e *flex-security*; 11) politiche microeconomiche per la crescita.

⁴⁵ Sul ricorso alla decretazione d'urgenza da parte dell'esecutivo a guida Monti cfr., anche qui *ex pluribus*, la accurata disamina di R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., *passim* e di C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Le prospettive del nuovo bicameralismo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2013, p. 2 ss. Non è ovviamente questa la sede per interrogarsi sulla eventuale eterodeterminazione dei contenuti dei provvedimenti adottati dai diversi esecutivi nel corso della XVI e della XVII legislatura per far fronte alla crisi, tema per il quale si rinvia ad altri contributi.

⁴⁶ Sono numeri che già dovrebbero dare un'idea sufficientemente chiara del 'martellamento' del Governo nei confronti del Parlamento, ma che forse possono essere apprezzati più compiutamente se proviamo a scrivere in sequenza le date di pubblicazione dei 41 decreti. Nel 2011: 6 dicembre; 22 dicembre (due decreti); 29 dicembre (due decreti). Nel 2012: 24 gennaio; 25 gennaio; 9 febbraio; 27 febbraio; 2 marzo; 15 marzo; 24 marzo; 7 maggio; 12 maggio; 15 maggio (due decreti); 18 maggio; 30 maggio; 6 giugno (due decreti); 20 giugno; 22 giugno; 27 giugno; 28 giugno; 6 luglio; 7 agosto; 13 settembre; 10 ottobre; 18 ottobre; 29 ottobre; 2 novembre; 5 novembre; 16 novembre; 3 dicembre; 11 dicembre; 18 dicembre; 28 dicembre (Governo dimissionario). Nel 2013: 14 gennaio; 25 marzo; 8 aprile; 26 aprile.

⁴⁷ Se i decreti-legge dell'esecutivo Berlusconi presentavano, come abbiamo detto, una media di 48,30 commi, la media di commi dei decreti-legge del Governo Letta sarà di 58,68 e quella del Governo Renzi,

Osservatorio sulle fonti

La ‘frenesia’ del Governo si traduce, inevitabilmente, in una significativa compressione delle prerogative del Parlamento, che, oltre a subire una profonda alterazione dei ritmi dei propri lavori conseguente alla calendarizzazione dei disegni di legge di conversione dei decreti, come se non bastasse si vede anche ‘ingabbiato’, come già accennato, dal ricorso frequentissimo, da parte dell’esecutivo, alla questione di fiducia, spesso su maxi-emendamenti (ancorché, come vedremo, conservativi).

È questo il caso della conversione in legge del primo della lunga serie di provvedimenti d’urgenza e la prima ‘cura da cavallo’ che il Governo somministra al Paese, il d.l. n.201/2011 (c.d. Salva Italia, *Collegato alla manovra di finanza pubblica*), ricco di ben 50 articoli e 422 commi, che arriva dopo un passaggio alla Camera di dieci giorni ed uno al Senato di tre e dopo che, a fronte dell’elevato numero di emendamenti proposti, il Governo ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento. E si può certamente interpretare come un segno del ridottissimo spazio concesso al dibattito parlamentare (ivi compresa la stessa maggioranza che sostiene il Governo) lo scarso incremento dimensionale del decreto, passato da 50 a 58 articoli (e facendo perciò registrare un aumento del 16%) e da 422 a 494 commi (con un aumento del 17%).

E gli esempi potrebbero continuare: il d.l. n.16/2012, in materia di semplificazioni tributarie, viene convertito dopo tre letture (al Senato di 22 giorni, alla Camera di 15 giorni, di nuovo al Senato di 4 giorni) con tripla fiducia, al Senato su un maxi-emendamento, alla Camera sul testo della commissione; il d.l. n.95/2012 (c.d. *Spending review 2*) viene convertito dopo un passaggio al Senato di 26 giorni ed uno alla Camera di 7 giorni, con doppia fiducia, al Senato su un maxi-emendamento⁴⁸.

Insomma, la decretazione d’urgenza sembra essere il principale strumento attraverso il quale si articola il dialogo fra l’esecutivo e la maggioranza⁴⁹. E non vi è dubbio che l’ampiezza originaria dei decreti-legge e la necessità di rispettare i tempi per la conversione – talvolta ulteriormente compressi dalla apposizione della questione di fiducia – rendano spesso assai difficile per il Parlamento (e per la stessa maggioranza) conservare un ruolo di interlocuzione nei confronti dell’esecutivo; interlocuzione che peraltro, a dispetto di tutto, sembra comunque non scomparire, come dimostra il fat-

al 31 marzo 2015, risulterà di 50,60 (così nella *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 16), peraltro in risalita rispetto ai dati precedenti, dal momento che era di 43,55 al 31 maggio 2015 (cfr. *La produzione normativa*, a cura dell’Osservatorio per la legislazione, cit., p. 21).

⁴⁸ Giova peraltro ricordare che il d.l. n. 52/2012 (c.d. *Spending review 1*) era stato convertito piuttosto rapidamente dopo tre letture (al Senato di 24 giorni, alla Camera di 12 giorni, di nuovo al Senato di un giorno), senza che il Governo avesse posto la questione di fiducia.

⁴⁹ Sarà lo stesso Presidente della Repubblica, nel comunicato dell’8 agosto 2012 che accompagna la promulgazione della legge di conversione del d.l. n. 95/2012 (c.d. *Spending review 2*), convertito, come detto, dopo che il Governo ha posto la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, a ribadire la propria preoccupazione per l’eccessivo ricorso alla decretazione d’urgenza ed alla questione di fiducia da parte dell’esecutivo, che pure, lui stesso lo riconosce, si sta trovando a fronteggiare una crisi senza precedenti e non dispone ancora di efficaci strumenti che gli assicurino un *iter* più certo e spedito dei disegni di legge ordinari. E che ciò sia vero è dimostrato dal fatto che, pur dimezzati rispetto a quelli del Governo Berlusconi IV (pari a 313 giorni), i tempi medi di approvazione dei disegni di legge ordinari del Governo Monti (che risulteranno pari a 121 giorni) appaiono ancora molto lunghi, sicuramente troppo per le esigenze dell’esecutivo. Sui tempi medi di approvazione cfr. *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*, cit., p. 24.

Osservatorio sulle fonti

to che, fatta forse eccezione proprio per quel primo decreto-legge, il n.201/2011, i provvedimenti dell'esecutivo sono in genere destinati a subire un incremento quantitativo tutt'altro che trascurabile, anzi, in certi casi decisamente consistente, in sede di conversione⁵⁰.

Il ruolo centrale della decretazione d'urgenza emerge del resto, anche da un punto di vista simbolico, per l'ultimo atto, quando matura la crisi di governo, che è sì una crisi tutta extraparlamentare, che nasce nel momento in cui, anche in vista delle nuove elezioni, si acuiscono le tensioni all'interno della coalizione, ma che viene in qualche modo formalizzata proprio in occasione della conversione, nel dicembre del 2012, di due decreti-legge, il n.174/2012 (in materia di finanza degli enti locali) ed il n.179/2012 (c.d. decreto Crescita 2.0), sui quali il Governo pone l'ennesima fiducia (rispettivamente, tripla e doppia) e che, seppur convertiti⁵¹, registrano l'uno la non partecipazione al voto dei senatori del Pdl e l'altro la astensione dei deputati del medesimo gruppo⁵².

E qui si apre un'altra pagina inedita per la storia delle istituzioni repubblicane. Dal giorno delle dimissioni, presentate il 21 dicembre 2012, a fronte della difficoltà di formare un nuovo esecutivo dopo le elezioni del 24-25 febbraio 2013, il Governo rimane infatti in carica per il disbrigo degli affari correnti per più di quattro mesi (128 giorni), che costituisce per l'appunto un primato nella storia repubblicana.

In questo lungo periodo, il Governo adotta cinque decreti-legge. Fra questi, segno che l'esecutivo ha abbandonato quella prassi di *self-restraint* che dovrebbe indurre i Governi dimissionari ad astenersi dalla adozione di atti di carattere politico, ma probabilmente costretto a ciò per il protrarsi della sua permanenza in carica, si segnalano, per il loro elevato tasso di politicità, il d.l. n.227/2012, sulla proroga delle missioni interna-

⁵⁰ Il fenomeno è evidente in particolare proprio per quei provvedimenti che potremmo definire 'caratterizzanti' l'azione politica dell'esecutivo, che in genere sono anche quelli dimensionalmente più consistenti *ab origine*: così, il d.l. n. 1/2012 (c.d. Cresci Italia) passa da 98 a 120 articoli (+ 22,4%) e da 291 a 394 commi (+ 35,3%); il d.l. n. 5/2012 (c.d. Semplifica Italia) passa da 63 a 75 articoli (+ 19%) e da 184 a 237 commi (+ 28,8%); il d.l. n. 16/2012 (c.d. Semplificazioni tributarie) passa da 14 a 22 articoli (+ 57,1%) e da 120 a 239 commi (+ 99%); il d.l. n. 52/2012 (c.d. *Spending Review 1*) passa da 16 a 20 articoli (+ 25%) e da 35 a 53 commi (+ 51,4%); il d.l. n. 83/2012 (c.d. Sviluppo) passa da 70 a 106 articoli (+ 51,4%) e da 336 a 517 commi (+ 53,8%); il d.l. n. 95/2012 (c.d. *Spending Review 2*) passa da 25 a 38 articoli (+ 52%) e da 429 a 571 commi (+ 33,1%); il d.l. n. 158/2012 (c.d. Balduzzi) passa da 16 a 22 articoli (+ 37,5%) e da 84 a 121 commi (+ 44%); il d.l. n. 179/2012 (c.d. Crescita 2.0) passa da 39 a 80 articoli (+ 105%) e da 335 a 445 commi (+ 32,8%). Per un grafico che mostra l'incremento di commi rispetto al testo originario dei decreti-legge dell'esecutivo Monti cfr. il rapporto *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*, cit., p. 21.

⁵¹ In tempi notevolmente accelerati, per l'approssimarsi del termine di decadenza, il d.l. n. 174/2012 (28 giorni alla Camera in prima lettura, 3 giorni al Senato in prima lettura, di nuovo 3 giorni alla Camera in seconda lettura, dopo che ad ogni passaggio, come detto, il Governo ha posto la questione di fiducia, al Senato su un maxi-emendamento), in tempi più lunghi ma con un procedimento sostanzialmente 'monocamerale' (sul punto v. *infra*) il d.l. n. 179/2012 (49 giorni al Senato, 7 giorni alla Camera, con doppia fiducia, al Senato su un maxi-emendamento).

⁵² Sulle ragioni politiche alla base della crisi del Governo Monti, sulla sua natura di crisi extraparlamentare peraltro collegata a due voti parlamentari di fiducia, sulla sua mancata parlamentarizzazione, cfr. l'accurata ricostruzione di A. ZITO, *Alla fine della XVI legislatura: la crisi del Governo Monti e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Rass. parl.*, 2014, p. 349.

Osservatorio sulle fonti

zionali delle Forze armate e di polizia, ed il d.l. n.35/2013, relativo al pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, il riequilibrio finanziario degli enti territoriali ed il versamento di tributi degli enti locali, che verrà peraltro convertito in presenza del Governo Letta.

E sarà parimenti convertito in presenza del Governo Letta, che anzi su di esso, come vedremo, porrà la questione di fiducia, il d.l. n.43/2013, che prevede un coacervo di disposizioni eterogenee (come dimostra il lunghissimo titolo del provvedimento)⁵³.

4. L'utilizzo dei decreti-legge da parte dei Governi della XVII legislatura. Il Governo Letta ed il Governo Renzi.

La XVII legislatura si apre il 5 marzo 2013, dopo la tornata elettorale del 24-25 febbraio 2013, in un contesto di particolare conflittualità politica, con la presenza, secondo la lucida analisi di G. Pitruzzella, di «“partiti liquidi”, se non addirittura “gassosi” [che] hanno perduto consistenza organizzativa, la capacità di selezionare classe dirigente, l'attitudine a elaborare indirizzi strategici di lungo periodo, la compattezza e la disciplina, l'autonomia rispetto agli interessi frazionali»⁵⁴.

In un clima di reciproca delegittimazione politica, la formazione del nuovo Governo appare particolarmente difficile e solo la rielezione di Napolitano alla Presidenza della Repubblica consente di superare la situazione di stallo. Nato con il giuramento del 28 aprile il Governo Letta si presenterà dunque come «governo di larghe intese», ottenendo la fiducia con un margine assai ampio di voti sia alla Camera che al Senato⁵⁵.

È un Governo per certi versi simile al Governo Monti che lo ha preceduto, per altri assai differente. Al pari del Governo Monti, è infatti un esecutivo che trae almeno in parte la sua legittimazione dalla autorevolezza del Presidente della Repubblica, che li ha voluti fortemente entrambi, ma, al contrario di quello, è sicuramente un esecutivo ‘politico’, del genere dei Governi di grossa coalizione, dal momento che due dei tre schieramenti maggiori (ed in condizioni normali alternativi) non solo entrano a far parte della maggioranza, ma partecipano alla compagine governativa⁵⁶.

Dal punto di vista programmatico, gli elementi comuni sono invece numerosi. Come già il precedente esecutivo, anche il nuovo Governo si pone l'obiettivo di trovare risposte alla crisi sociale ed economica, conservando la fiducia dei mercati e dell'Unione europea.

E, pur senza la ‘frenesia’ del Governo Monti, anche l'esecutivo a guida Letta si avvale in modo significativo dell'istituto della decretazione d'urgenza, approvando decreti-

⁵³ Il decreto reca *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015*. A queste materie altre se ne aggiungeranno in sede di conversione. Sul punto v. *infra*.

⁵⁴ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *www.rivistaaic*, n. 4/2013, p. 9.

⁵⁵ Il Governo, che resterà in carica fino al 21 febbraio 2014 (dimissionario dal 14 febbraio 2014) ottiene la fiducia con 453 voti favorevoli, 153 contrari e 17 astenuti alla Camera e 233 voti favorevoli, 59 contrari e 18 astenuti al Senato.

⁵⁶ Sul punto ancora G. PITRUZZELLA, *Crisi economica*, cit., 10 ss.

Osservatorio sulle fonti

legge fortemente caratterizzanti la sua azione politica, utilizzando peraltro in misura assai meno consistente la questione di fiducia, in associazione o meno con un maxi-emendamento (sul punto v. nuovamente *infra*). Anche in questo caso, il dato numerico, pur con tutti i suoi limiti, fornisce qualche indicazione.

Nel corso del suo (peraltro breve) mandato, il Governo Letta presenta (esclusi i disegni di legge di bilancio) 70 disegni di legge ordinaria, 56 dei quali di autorizzazione alla ratifica di un trattato. Dei 70 disegni di legge presentati, al momento della cessazione dalla carica ne risulteranno approvati 30, mentre per ben 40 di essi l'esame risulterà non concluso (come già per l'esecutivo Monti, anche a causa della brevità della permanenza in carica dell'esecutivo). Nello stesso arco temporale, il Governo presenta 25 disegni di legge di conversione di un decreto-legge, 22 dei quali verranno approvati.

Fra i decreti.-legge politicamente significativi si segnalano in particolare il d.l. n.69/2013 (c.d. decreto del 'fare'), sul quale il Governo porrà la fiducia in prima lettura alla Camera e già *ab origine* dal contenuto complesso ed eterogeneo, le cui disposizioni, come già per molti decreti-legge anti-crisi adottati dagli esecutivi precedenti, non trovano collegamento reciproco se non attraverso il riferimento al «rilancio dell'economia», ed anche il d.l. n.133/2013 (c.d. IMU-Bankitalia), peraltro oggetto di aspre contestazioni da parte delle opposizioni e poi approvato a seguito della applicazione della c.d. ghiottina alla Camera (sul punto v. *infra*).

Giova peraltro ricordare anche le tormentate e paradigmatiche vicende della mancata conversione del d.l. n.126/2013, in materia di finanza regionale e locale, decaduto per avere il Governo rinunciato, mentre il provvedimento si trovava al Senato dopo la lettura alla Camera (conclusasi con un voto di fiducia), a fronte di una dura lettera del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 2013 che, stigmatizzando l'aggiunta al testo originario, composto di 3 articoli per 41 commi, di ulteriori 10 articoli, per 90 commi complessivi, prefigurava la possibilità di un rinvio della legge, pur nella consapevolezza che questo avrebbe potuto provocare la decadenza del decreto-legge.

Pur ricorrendo ancora alla decretazione d'urgenza per l'attuazione di una parte significativa del suo programma, è peraltro degno di nota che l'esecutivo affidi alla legislazione ordinaria alcuni punti caratterizzanti della sua agenda politica. Così, ad esempio, formeranno oggetto di iniziativa legislativa 'ordinaria' tutti i *Collegati alla legge di stabilità 2014*.

L'esperienza dell'esecutivo a guida Letta si conclude, come noto, con una crisi extraparlamentare, peraltro non parlamentarizzata, che si risolve con l'insediamento del Governo Renzi. Nato con il giuramento del 22 febbraio 2014, il Governo Renzi è un Governo politico di coalizione, sostenuto da una maggioranza composita (che per certi versi lo avvicina ad un esecutivo di grossa coalizione), ma comunque, almeno all'inizio, relativamente solida⁵⁷, sulla base della quale il Governo presenta un programma di medio-lungo periodo⁵⁸.

⁵⁷ Il Governo ottiene la fiducia al Senato (169 voti favorevoli e 139 contrari) ed alla Camera (378 voti favorevoli, 220 contrari e 1 astenuto) il 25 febbraio 2014, incassando il sostegno dei gruppi parlamentari del PD, NCD, UdC, SC, PSI (oltre all'appoggio esterno di altre forze minori). Sulla formazione del Governo Renzi cfr., fra gli altri, G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune con-*

Osservatorio sulle fonti

Anche in questo caso i dati numerici appaiono abbastanza significativi.

Al 9 novembre 2015⁵⁹ il Governo risulta aver presentato 110 disegni di legge ordinaria (escluse le leggi di bilancio), che, sottratti i 71 disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati, scendono peraltro significativamente a 39.

Alla stessa data, il Governo ha presentato 40 disegni di legge di conversione di decreti-legge, 7 dei quali decaduti. L'esecutivo sembra peraltro far ricorso alla decretazione d'urgenza in misura progressivamente meno consistente: dai dati a disposizione emerge infatti che, se al 31 maggio 2014 la media mensile è pari a 3,33⁶⁰, nel periodo successivo il numero dei decreti-legge diminuisce, portando la media mensile, al 31 marzo 2015, a 2,23⁶¹ e a novembre 2015, con una ulteriore flessione, a 1,93⁶².

Le ragioni di questa riduzione, che colloca l'attuale esecutivo al di sotto di quelli che lo hanno immediatamente preceduto (giova ricordare che la media mensile del Governo Monti era di 2,66, quella del Governo Letta di 2,55) sono probabilmente da ricondurre al fatto che il Governo ha scelto, per alcune riforme ordinamentali o strutturali, la via della legislazione ordinaria e soprattutto della legislazione delegata (si ricordi che sono solo 39 i disegni di legge ordinaria diversi da quelli di autorizzazione alla ratifica), dando vita talvolta ad una insolita 'staffetta' fra decreti-legge e disegni di legge (eventualmente, come detto, anche leggi delega), affidando ai primi gli interventi di carattere puntuale e considerati indifferibili e riservando ai secondi gli interventi di riforma ordinamentale o strutturale⁶³.

ferme, qualche criticità, in *www.osservatorioaic.it*, n. 1/2014, ed A. ZITO, *La formazione del Governo Renzi*, in *Rass. parl.*, 2014, p. 349. Le vicende successive danno peraltro conto di alcune difficoltà all'interno della maggioranza e di molti e significativi 'cambi di casacca', con la nascita di nuovi schieramenti, molti dei quali in una sorta di 'terra di nessuno' fra maggioranza ed opposizione, con atteggiamento ondivago nei confronti delle scelte del Governo. Sul punto v. le considerazioni svolte ed i dati sulle votazioni dei gruppi parlamentari nel minidossier *Premierato all'italiana. Osservatorio sulle leggi nella XVII legislatura*, in *www.openpolis.it*, dicembre 2015.

⁵⁸ Per una interessante analisi del discorso programmatico pronunciato da Renzi, improntato alla scelta di puntare su orizzonti di cambiamento radicale di interi settori e su tempi di intervento medio-lunghi, e per un confronto con quelli di Monti e Letta, accomunati dalla logica propria di un Governo di 'emergenza' con orizzonti temporali più ravvicinati cfr. F. MARANGONI, *Il governo Renzi in Parlamento. Primi dati sul discorso programmatico del Presidente del Consiglio*, in *www.circap.org*, 24 febbraio 2014.

⁵⁹ Dati elaborati sulla base dell'*Elenco generale dei progetti di legge all'esame del Parlamento*, a cura del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, aggiornato al 9 novembre 2015 e delle banche dati su <http://www.senato.it>.

⁶⁰ Cfr. G. FONTANA, A. IANNUZZI, *Nota di lettura normativa*, cit., p. 2.

⁶¹ Cfr. la *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 13.

⁶² Calcoli miei. Dal 31 maggio 2014 al 31 marzo 2015 (periodi fino ai quali sono disponibili i dati rispettivamente dell'Osservatorio per la legislazione e della *Relazione della I Commissione permanente*) si è registrato peraltro un apprezzabile incremento della media dei commi per decreto-legge, passata – già lo si è visto – da 43,55 a 50,60.

⁶³ Sul punto v. S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza*, cit., p. 21, la quale riconduce questo mutato atteggiamento dell'esecutivo al rispetto del limite della congruità, in virtù del quale il decreto-legge non potrebbe spingersi fino ad 'invadere' ambiti propri della legislazione ordinaria quale per l'appunto l'introduzione di riforme strutturali ed ordinamentali.

Osservatorio sulle fonti

È questo il caso, ad esempio, della riforma del mercato del lavoro (c.d. *Jobs act*), che si è strutturata nella presentazione di un decreto-legge (il d.l. n.34/2014), peraltro oggetto di un maxi-emendamento al Senato e di tripla fiducia (v. *infra*), cui ha fatto seguito la legge n.183/2014, che conteneva numerose deleghe, poi attuate con una serie consistente di decreti legislativi (otto) approvati nel corso del 2015; o, ancora, del d.l. n.90/2014 sulla riforma della P.A., che ha preceduto la legge n.124/2015, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, anch'essa contenente fra l'altro numerose deleghe

Ancorché in misura ridotta, l'esecutivo continua comunque a ricorrere ai decreti-legge (spesso 'blindati' con la questione di fiducia, in molti casi in accoppiata con un maxi-emendamento) per la attuazione del programma di governo, anche per riforme strutturali e/o ordinamentali. Si segnalano in proposito, per l'elevato tasso di politicità, il d.l. n.91/2014 (c.d. decreto Competitività), peraltro frutto, assieme al coevo e già citato d.l. n.90/2014 (riforma della P. A.) dello 'spacchettamento' di un decreto-legge *omnibus* che il Governo aveva pensato come unitario (ed inizialmente denominato Semplificazione e crescita) e poi, su sollecitazione del Presidente Napolitano, preoccupato per la sua scarsa omogeneità, diviso in due provvedimenti distinti⁶⁴; il d.l. n.132/2014, che introduce una serie di disposizioni di vera e propria riforma del processo civile, alcune su materie 'sensibili' quali il procedimento di separazione e divorzio; il d.l. n.133/2014, (c.d. Sblocca Italia); il d.l. n.78/2015 (c.d. decreto Enti locali).

5. Il difficile dialogo fra Governo e maggioranza parlamentare. A) La apposizione della questione di fiducia.

Forse mai come nel corso delle due ultime legislature, anche a causa di una crisi economico-finanziaria di difficile risoluzione, gli esecutivi che si sono succeduti hanno fatto ricorso a tutti gli strumenti dell' 'arsenale' a loro disposizione per imporre al Parlamento, ed in particolare alla maggioranza, la propria agenda. Lo strumento più efficace e maggiormente utilizzato è, come è ovvio, la questione di fiducia.

Non è questa la sede per ripercorrere l'annoso dibattito che vede contrapposti coloro che, in linea con il dibattito in Assemblea costituente, ritengono irrinunciabile che il Parlamento conservi la facoltà di emendare i decreti-legge e coloro che, all'opposto, sostengono che sarebbe invece preferibile renderli inemendabili⁶⁵.

⁶⁴ Sulla vicenda v. ancora S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza*, cit., p. 20, la quale, con una buona dose di umorismo, sottolinea come da un decreto «*super-omnibus*» si sarebbe passati ad un decreto «ancora "molto *omnibus*"» (il d.l. n. 91/2014, per l'appunto) e ad un altro «"abbastanza *omnibus*"» (il d.l. n. 90/2014).

⁶⁵ Sul dibattito in Assemblea costituente e sulle riserve manifestate nei confronti dell'istituto, anche sulla scorta del suo utilizzo durante il regime fascista v., *ex pluribus*, A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 240 ss.. Ciò che soprattutto veniva visto con ostilità era la possibile erosione del ruolo del Parlamento quale unico titolare del potere normativo di rango primario; sicché, una volta deciso di introdurre l'istituto, per i Costituenti era pacifico (e pertanto neppure meritevole di menzione in Costituzione) che il Parlamento conservasse la più ampia facoltà di emendare il decreto-legge. Per una attenta ricostru-

Osservatorio sulle fonti

Abbandonando le prospettive *de jure condendo*, è pacifico che oggi al Parlamento sia senz'altro consentito emendare i decreti-legge; ed è in relazione a ciò che si devono valutare gli effetti della apposizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo all'atto della conversione del decreto, con tutto quel che ne deriva in termini di 'blindatura' del testo e conseguente rischio di uno scadimento del ruolo stesso del Parlamento a quello di 'colegislatore' (per dirla con Alberto Predieri) o, peggio ancora, di mero 'ausiliario' dell'esecutivo⁶⁶.

Dopo che nelle legislature precedenti la fiducia era stata usata con parsimonia, in alcuni casi forse anche a causa di una certa debolezza degli esecutivi, non dotati di una maggioranza solida⁶⁷, gli esecutivi della XVI e della XVII legislatura hanno invece fatto ricorso in misura consistente alla questione di fiducia (talvolta anche doppia o tripla), in particolare proprio sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

In generale, e volendo anticipare una valutazione sui risultati dell'analisi, la fiducia è stata generalmente posta su decreti-legge ad alto tasso di politicità – *ivi* compresi i decreti sul finanziamento delle missioni militari all'estero – e sui decreti più complessi, a carattere intersettoriale o di riforma strutturale e/o ordinamentale.

Quanto alle ragioni che sembrano aver indotto gli esecutivi che si sono succeduti a ricorrere all'istituto, si può forse dire che, a prescindere dalla loro natura – di coalizione che ancora opera in un sistema di tipo bipolare il Governo Berlusconi, di unità nazionale il Governo Monti, di grande coalizione il Governo Letta, di coalizione ma 'allargata' e con una maggioranza che tende a profilarsi 'a geometria variabile' il Governo Renzi – sembrano aver fatto ricorso alla questione di fiducia non tanto per far fronte a pratiche ostruzionistiche (che pure in alcuni casi si sono verificate), quanto piuttosto per ricompattare la maggioranza e, soprattutto, per accelerare i tempi della conversione⁶⁸.

zione dell'articolato dibattito sulla emendabilità cfr., riassuntivamente, G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *www.rivistaaic*, n. 4/2012.

⁶⁶ Abbastanza di frequente la dottrina italiana (e da ultimo, come vedremo, la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014), per descrivere l'esito della apposizione della questione di fiducia, parla di 'voto bloccato'; nulla da eccepire, a condizione che sia chiaro che la locuzione viene in questo caso utilizzata in una accezione ovviamente diversa da quella fatta propria dall'art.44, 3° comma, della Costituzione francese del 1958, in virtù del quale il Governo può chiedere all'Assemblea di pronunciarsi con un unico voto sull'intero provvedimento (o su una parte di esso) con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo stesso, senza che venga messa in discussione la persistenza del rapporto fiduciario. In proposito cfr. A.A. CERVATI, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi*, cit., p. 2711.

⁶⁷ L'incremento rispetto al passato è sicuramente significativo. Come riporta la *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 20 ss., nella XII legislatura il Governo Dini aveva posto la fiducia in una sola occasione, sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 41/1995 (doppia fiducia); nella XIII legislatura il Governo Prodi I porrà la fiducia 16 volte, 2 volte il Governo D'Alema (per 4 decreti-legge si tratterà di doppia fiducia); nella XIV legislatura il Governo Berlusconi II pone la fiducia alla Camera in occasione della conversione di 11 decreti-legge, per 4 dei quali la fiducia viene chiesta anche al Senato; nella XV legislatura il Governo Prodi II pone la questione di fiducia 14 volte, in un caso (d.l. n. 173/2006) su un decreto emanato dal precedente Governo Berlusconi.

⁶⁸ Sull'utilizzo della questione di fiducia sul decreto legge come mezzo per ottenere una decisione parlamentare in tempi (ancor più) rapidi v. le interessanti considerazioni di F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza*, cit., p. 88, la quale, alla possibile obiezione che il Governo potrebbe in definitiva scegliere questa via anche per accelerare l'*iter* di un disegno di legge 'ordinaria', fa notare quanto sia politi-

Osservatorio sulle fonti

Se questa è la linea di tendenza, i numeri in proporzione, tenendo cioè ovviamente conto della durata della permanenza in carica dell'esecutivo, non sono gli stessi.

Dei 53 voti di fiducia che il Governo Berlusconi chiede nel corso del suo mandato, due terzi (22 alla Camera e 12 al Senato) sono relativi alla conversione di un decreto-legge. Molte volte, soprattutto in connessione con la presentazione di un maxi-emendamento, si tratta di una fiducia doppia⁶⁹, in un caso (la già menzionata conversione del d.l. n.112/2008, *Collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2009*) addirittura tripla⁷⁰; ciò che, oltre alla 'blindatura' del testo, comporta assai di frequente, come già detto, una significativa compressione dei tempi della decisione⁷¹.

Che la questione di fiducia sia strumento di ricompattamento della maggioranza ma, si potrebbe dire, entro i suoi margini di resilienza, è peraltro confermato dalla cesura che si apre, già se ne è fatto cenno, fra la fine di luglio 2010 e la fine di dicembre dello stesso anno (quando matura lo 'strappo' all'interno della maggioranza fra il Pdl e quello che diventerà Fli).

Il 28 luglio 2010 il Governo pone infatti un'ultima volta la fiducia alla Camera sul già citato decreto-legge n.78/2010 (*Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, la manovra di finanza pubblica per il 2010), dopo che già al Senato aveva presentato un maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia; poi, dopo le due mozioni di fiducia del 29 e 30 settembre 2010, che confermano, almeno per il momento, l'appoggio della maggioranza sui 5 punti programmatici enunciati in un discorso pronunciato dal Presidente del Consiglio davanti alle due Camere, più niente fino al 15 febbraio 2011, in occasione della (peraltro travagliatissima) con-

camente più facile giustificare il ricorso alla questione di fiducia con la necessità di garantire il rispetto di un termine imposto dalla Costituzione, pena la decadenza, con efficacia retroattiva, di norme già in vigore, piuttosto che doverlo fare quando tale termine non sia previsto.

⁶⁹ Come già ricordato, il Governo pone la questione di fiducia sia alla Camera che al Senato all'atto della conversione del d.l. n. 185/2008 (*Collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2009*). È poi frequentissimo l'utilizzo dell' 'accoppiata' maxi-emendamento e questione di fiducia, talvolta singola (sul d.l. n. 92/2008; sul d.l. n. 93/2008; sul d.l. n. 137/2008; sul d.l. n. 2/2010, tutti convertiti dopo la presentazione di un maxi-emendamento con questione di fiducia alla Camera); altre volte doppia (sul d.l. n. 5/2009 e sul d.l. n. 78/2009, convertiti dopo che il Governo ha posto la fiducia in entrambi i rami, alla Camera su un maxi-emendamento; sul d.l. n. 98/2011 ed il d.l. n. 138/2011 - sui quali v. anche *infra* § 6 - convertiti invece dopo che il Governo ha di nuovo posto la fiducia in entrambi i rami, ma stavolta su un maxi-emendamento al Senato). Anche in occasione della conversione del d.l. n. 225/2010 (c.d. Milleproghe), nel corso delle tre letture il Governo pone la questione di fiducia due volte, su due maxi-emendamenti presentati uno al Senato e l'altro alla Camera (sulle complesse vicende della conversione in legge del decreto v. subito nel testo).

⁷⁰ Come già detto (v. *supra*, § 3), il Governo pone la questione di fiducia una prima volta alla Camera in prima lettura su un maxi-emendamento; una seconda volta al Senato, nuovamente su un maxi-emendamento; una terza volta alla Camera in seconda lettura.

⁷¹ Siamo nella patologia, come è ovvio, quando i tempi si riducono eccessivamente a seguito della apposizione della questione di fiducia. Non così quando la conversione avviene comunque di per sé in tempi rapidi, perché il Governo può comunque contare su una maggioranza solida, come nel caso del d.l. n. 105/2010 (c.d. Sblocca-reti), che viene convertito dopo tre letture (al Senato di 13 giorni, alla Camera di 8 giorni, di nuovo al Senato di un giorno) e dopo aver subito un notevole incremento dimensionale (da 4 articoli passerà a 12), senza che il Governo abbia posto la questione di fiducia.

Osservatorio sulle fonti

versione del d.l. n.225/2010 (c.d. Milleproroghe), quando l'esecutivo pone la questione di fiducia al Senato relativamente ad un maxi-emendamento (pochi giorni più tardi, il 24 febbraio 2011, per evitare la decadenza del decreto, il Governo presenterà un ulteriore maxi-emendamento alla Camera, sul quale porrà nuovamente la questione di fiducia, per consentire un altro passaggio in Senato per l'approvazione definitiva⁷²).

Nel corso del suo lunghissimo mandato (più di 3 anni e mezzo) il Governo Berlusconi, lo si è detto, fa ricorso alla fiducia 53 volte, 34 delle quali per 'blindare' la conversione di un decreto-legge. Bastano questi dati per farsi un'idea della misura con la quale il Governo Monti utilizza la questione di fiducia: durante i 13 mesi del suo mandato (di cui 4 mesi da dimissionario, nel corso dei quali come è ovvio non ricorre all'istituto), e pur godendo, come già detto, di una maggioranza amplissima e resa forzatamente compatta dalla necessità di fronteggiare la crisi, l'esecutivo a guida Monti ricorre alla questione di fiducia per ben 51 volte, 29 delle quali in occasione della conversione di un decreto-legge (più precisamente, 17 volte alla Camera e 12 al Senato), spesso in associazione con un maxi-emendamento. E, nella maggior parte delle ipotesi, si tratta di fiducia doppia, in alcuni casi di fiducia tripla, in genere, tranne pochissime eccezioni, su provvedimenti legati alla attuazione del programma di governo.

Sono infatti solo 4 i decreti-legge sui quali il Governo pone la questione di fiducia una volta soltanto, sempre alla Camera: il d.l. n.211/2011 (c.d. decreto Svuota carceri); il d.l. n.2/2012 (in materia ambientale); il d.l. n.29/2012 (integrativo di altri provvedimenti dell'esecutivo); il d.l. n.207/2012 (c.d. decreto Ilva).

Decisamente più consistente, come detto, l'elenco dei decreti-legge per la cui conversione l'esecutivo chiede la fiducia sia alla Camera che al Senato. Fra questi si segnalano, per il loro elevato livello di politicità, il d.l. n.201/2011 (c.d. decreto Salva Italia); il d.l. n.1/2012 (c.d. decreto Cresci Italia); il d.l. n.5/2012 (c.d. decreto Semplifica Italia); il d.l. n.83/2012 (c.d. decreto Sviluppo); il d.l. n.95/2012 (c.d. *Spending Review 2*)⁷³; il d.l. n.179/2012 (c.d. decreto Crescita 2.0), quello che, come abbiamo visto, assieme al d.l. n.174/2012, renderà conclamata la crisi dell'esecutivo⁷⁴.

E non mancano neppure casi in cui la questione di fiducia viene posta per tre volte: sul d.l. n.216/2011 (c.d. Milleproroghe)⁷⁵; sul d.l. n. 16/2012 (c.d. decreto Semplificazioni tributarie)⁷⁶; sul già citato d.l. n.174/2012⁷⁷.

⁷² Il secondo maxi-emendamento si era reso necessario per sfrondare il testo a seguito dei rilievi mossi dal Presidente della Repubblica in una lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti di Camera e Senato ed al Presidente del Consiglio, nella quale il Capo dello Stato paventava il rischio che un decreto-legge concernente essenzialmente la proroga di alcuni termini si trasformasse «sostanzialmente in una sorta di nuova legge finanziaria dai contenuti più disparati».

⁷³ Come già ricordato, il d.l. n. 52/2012 (c.d. *Spending Review 1*) era stato convertito senza che il Governo avesse posto la questione di fiducia.

⁷⁴ Ai provvedimenti citati si devono aggiungere anche il d.l. n. 74/2012 (sul sisma in Emilia) ed il d.l. n. 158/2012 (c.d. decreto Balduzzi, in materia di sanità), per la cui conversione il Governo pone ugualmente la fiducia sia alla Camera che al Senato.

⁷⁵ Doppia fiducia alla Camera, in prima lettura sul testo della Commissione, e fiducia al Senato, su un maxi-emendamento.

⁷⁶ Doppia fiducia al Senato, in prima lettura su un maxi-emendamento, e fiducia alla Camera.

Osservatorio sulle fonti

Dopo i ‘picchi’ toccati dal Governo Monti, la situazione torna ad una relativa normalità sotto l’esecutivo Letta, che ricorre alla fiducia un numero di volte sideralmente lontano da quello del suo predecessore⁷⁸: 10 volte in tutto, 7 delle quali in occasione della conversione di un decreto-legge. La fiducia viene sempre chiesta alla Camera, solo per la conversione del d.l. n.114/2013, relativo alla proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, l’esecutivo porrà la questione di fiducia sia alla Camera che al Senato. Si tratta peraltro di fiducie ‘pesanti’, su provvedimenti in vario modo qualificanti l’azione politica del Governo.

L’‘esordio’ del nuovo esecutivo nell’utilizzo della questione di fiducia non è peraltro dei migliori, nel senso che l’*iter* della conversione del d.l. n.43/2013, il primo sul quale il Governo pone la fiducia, costituisce un esempio significativo delle distorsioni che caratterizzano la prassi applicativa dell’istituto della decretazione d’urgenza: adottato dal dimissionario Governo Monti e già *ab origine* a contenuto plurimo, il decreto-legge viene fatto oggetto di un vero e proprio ‘assalto’ in sede di conversione⁷⁹ e, dopo un primo passaggio al Senato di ben 48 giorni, viene convertito in legge dopo che il Governo, per evitarne la decadenza, ha posto la fiducia alla Camera (quella fiducia che, come si è già detto, il Governo Monti, dimissionario, non avrebbe potuto porre).

Dopo questo inizio non proprio ‘felice’, il Governo, come detto, ricorrerà ancora alla questione di fiducia per la conversione di un suo decreto-legge. Ad alcuni di questi provvedimenti già si è fatto cenno: il d.l. n.69/2013 (c.d. decreto del ‘fare’); il d.l. n.126/2013, in materia di finanza regionale e locale (il decreto, potremmo dire, della fiducia ‘mal posta’ perché, come abbiamo visto, la netta contrarietà del Presidente della Repubblica indurrà l’esecutivo a desistere dalla conversione del provvedimento); il contestatissimo d.l. n.133/2013 (c.d. IMU-Bankitalia) per la cui conversione viene per la prima volta applicata la c.d. ‘ghigliottina’ alla Camera⁸⁰. A questi decreti si aggiungerà il d.l. n.146/2013 (c.d. Decreto Carceri), l’ultimo, in ordine di tempo, sul quale l’esecutivo chiederà la fiducia alla Camera, ad una manciata di giorni dalle sue dimissioni (tanto è vero che la approvazione definitiva da parte del Senato interverrà quando ormai il Governo è dimissionario)⁸¹.

A fronte del limitato utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo Letta, molto più consistente appare il ricorso ad essa da parte del Governo Renzi, con ‘numeri’ che, già a novembre del 2015, e quindi a poco più di 18 mesi dall’inizio del suo manda-

⁷⁷ Doppia fiducia alla Camera e fiducia al Senato, su un maxi-emendamento.

⁷⁸ Il confronto è particolarmente facile e significativo, se si tiene conto che la durata dei due esecutivi è pressoché la stessa: 13 mesi, ma 4 da dimissionario, il Governo Monti; poco meno di 10 mesi il Governo Letta.

⁷⁹ Tanto da passare, con la conversione, dai 9 articoli originari (per un totale di 41 commi) a 26 articoli (per un totale di 82 commi) e dopo che il titolo stesso del provvedimento è stato ampliato (senza peraltro registrare tutte le inserzioni effettuate in sede di conversione).

⁸⁰ Sul punto v. *infra*, § 9.

⁸¹ La fiducia viene posta alla Camera, anche per superare l’ostruzionismo delle opposizioni, che avevano presentato centinaia di emendamenti, il 3 febbraio 2014 e votata il 4; il 14 febbraio il Governo rassegna le dimissioni; il 19 febbraio il Senato approva definitivamente

Osservatorio sulle fonti

to, lo portano vicino a quelli del Governo Berlusconi⁸² e del Governo Monti⁸³. La fiducia accompagna molto di frequente l'*iter* di conversione di un decreto-legge.

Dal giorno del giuramento, il 22 febbraio 2014, al 9 novembre 2015⁸⁴, l'esecutivo a guida Renzi ha infatti posto la questione di fiducia per 41 volte, 33 delle quali, per l'appunto, in occasione della conversione di un decreto-legge, ed in particolare 16 volte alla Camera e 17 volte al Senato⁸⁵. Come è ovvio, il Governo ricorre alla questione di fiducia su decreti-legge fortemente caratterizzanti la sua azione politica o comunque ritenuti ineludibili, ad esempio per garantire il rispetto degli obblighi assunti dal Paese sul piano internazionale. È questo il caso, emblematicamente, della prima questione di fiducia che il Governo pone (alla Camera)⁸⁶ relativamente alla conversione di un decreto-legge adottato dall'esecutivo Letta, il d.l. n.2/2014, l'ennesimo decreto di proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

Ma, a parte i numeri, già di per sé significativi, quello che emerge è l'utilizzo per così dire 'concentrato' della questione di fiducia, che spesso diventa doppia e talvolta anche tripla, assai di frequente su maxi-emendamenti, per accompagnare la conversione di provvedimenti di ampio respiro, fortemente caratterizzanti l'azione politica dell'esecutivo, anche in questo caso con una significativa compressione delle prerogative dei parlamentari, inclusi quelli che sostengono l'esecutivo.

Così, sono assoggettati a doppia fiducia, ad esempio, il d.l. n. 133/2014, (c.d. Sblocca Italia), convertito dopo un passaggio alla Camera di 48 giorni, nel quale il Governo pone la fiducia sul testo della commissione, ed un passaggio al Senato di 6 giorni, che si chiude con la apposizione della questione di fiducia; e, ancora, il d.l. n.78/2015 (c.d. decreto Enti locali), approvato dopo una lettura al Senato di 39 giorni ed una alla Camera di 6 giorni, dopo che il Governo ha posto la questione di fiducia sia al Senato (su un maxi-emendamento) che alla Camera.

Particolarmente significativi poi i casi di tripla fiducia.

Così, ad esempio, il d.l. n.34/2014 sulla riforma del lavoro viene convertito dopo una prima lettura alla Camera di 34 giorni (con apposizione della questione di fiducia sul testo della commissione), un passaggio al Senato di 8 giorni (con apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento conservativo), una seconda lettura alla Camera di 7 giorni (con apposizione della questione di fiducia).

Stessa sorte (ma con tempi ancor più rapidi) subisce il d.l. n.90/2014 sulla riforma della P. A., che viene convertito dopo un primo passaggio alla Camera di 31 giorni, nel corso del quale il Governo, pur in assenza di manovre ostruzionistiche, pone la questione di fiducia sul testo della commissione, un passaggio al Senato di 4 giorni, che si

⁸² Fermo, come abbiamo visto, a 53 fiducie, 29 delle quali chieste all'atto della conversione di un decreto-legge.

⁸³ Come abbiamo visto, nel corso del suo breve mandato il Governo Monti aveva posto 51 volte la questione di fiducia, 29 delle quali relative alla conversione di un decreto-legge.

⁸⁴ Calcoli effettuati in base ai dati reperiti all'indirizzo <http://www.camera.it/leg17/557?fiducia=3>.

⁸⁵ Segnando in tal modo una significativa discontinuità rispetto agli esecutivi che lo hanno preceduto, i quali avevano, in misura più o meno accentuata, tutti posto la questione di fiducia soprattutto alla Camera.

⁸⁶ Probabilmente, dato l'elevato numero di emendamenti presentati, per superare le manovre ostruzionistiche dell'opposizione.

Osservatorio sulle fonti

chiude con la apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento conservativo, infine un ulteriore passaggio alla Camera, di 2 giorni, con la ulteriore apposizione della questione di fiducia.

Tripla fiducia anche per il d.l. n.91/2014 (c.d. decreto Competitività), che viene convertito a seguito di una prima lettura di 31 giorni al Senato, un passaggio alla Camera di 10 giorni, una seconda lettura al Senato di 1 giorno, ciascun passaggio scandito per l'appunto dalla apposizione della questione di fiducia (in prima lettura al Senato su un maxi-emendamento e poi alla Camera sul testo della commissione).

6. B) Maxi-emendamenti e questione di fiducia.

La presentazione da parte del Governo di un maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia rappresenta, si potrebbe forse dire, la 'tempesta perfetta' del fenomeno della decretazione d'urgenza⁸⁷. Qui infatti emergono con tutta evidenza le torsioni e le patologie di un sistema che non è riuscito ad impedire che il decreto-legge diventasse lo strumento principale attraverso il quale l'esecutivo tenta di veicolare l'attuazione del proprio programma politico.

Come è noto, in linea generale i maxi-emendamenti sono costruiti come emendamenti interamente sostitutivi, formalmente riferiti ad un solo articolo ma di fatto estesi all'intero testo in discussione (o ad una gran parte di esso⁸⁸), presentati dopo lo scadere del termine ordinario previsto per la presentazione degli emendamenti⁸⁹.

Sia che si tratti di maxi-emendamenti *conservativi*, volti a racchiudere in un'unica proposta di modifica l'intero provvedimento così come approvato dalla commissione, sia che, al contrario, sia che si tratti di maxi-emendamenti *innovativi*, che apportano modifiche sostanziali al provvedimento, talvolta introducendo anche discipline nuove ed eterogenee rispetto alla materia del disegno di legge in discussione⁹⁰, in entrambi i casi, lo scopo è evidente: presentare all'Aula un testo che rappresenta un punto di sintesi

⁸⁷ «Arma micidiale [...] che annichilisce il Parlamento» la definisce 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 e nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova 2010, p. 43.

⁸⁸ Nel caso del disegno di legge di conversione di un decreto-legge, il maxi-emendamento è ovviamente riferito all'articolo unico che lo compone.

⁸⁹ Fissato al giorno precedente la seduta nella quale avrà inizio la discussione degli articoli alla Camera (art.86, 1° comma, Reg. Cam.) e ventiquattro ore prima dell'esame degli articoli cui si riferiscono al Senato (art.100, 3° comma, Reg. Sen.). Il termine maxi-emendamento pare oggi il più diffuso fra i commentatori e sembrano sostanzialmente abbandonate altre locuzioni suggerite in passato, quali «controprogetto» (E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enc.dir.*, XIV, Giuffrè, Milano 1965, p. 829 ss. e M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano 1996, p. 250 ss.), «emendamento accorpato» o «emendamento totale» (di nuovo E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, cit., p. 828) o, ancora, «emendamento *monstre*» (C. DECARO, *Ostruzionismo e maxi-emendamenti*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia e nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, p. 37).

⁹⁰ Sulla distinzione cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, spec. p. 808.

Osservatorio sulle fonti

non più passibile di contrattazione, sul quale coagulare il consenso della maggioranza, ‘ricompattata’ anche grazie alla apposizione della questione di fiducia⁹¹.

Molti sono infatti i vantaggi che la apposizione della questione di fiducia porta con sé. Oltre, come detto, al ‘ricompattamento’ della maggioranza, favorito dal voto palese, la fiducia rende inemendabile il testo sottoposto a votazione, con conseguente caducazione di tutte le proposte emendative alternative; ciò che per il Governo è preferibile alla apposizione della fiducia sui singoli emendamenti al testo in discussione, dal momento che l’assorbimento di alcuni di tali emendamenti all’atto delle votazioni potrebbe portare, in buona sostanza, alla elusione del voto sulla fiducia⁹².

Riprendendo alcune condivisibili considerazioni di N. Lupo⁹³, i maxi-emendamenti (con annessa questione di fiducia) sembrano dispiegare i loro effetti non solo e non tanto sui rapporti fra l’esecutivo e le opposizioni⁹⁴, quanto piuttosto, in particolare in presenza di esecutivi di coalizione⁹⁵, sul piano delle relazioni fra il Governo e la sua maggioranza. Il primo avrebbe infatti modo di introdurre disposizioni gradite a qualcuno ma non a tutti, rispettando in tal modo i rapporti di forza all’interno della coalizione ed evitando al contempo il rischio della emersione di contrasti all’interno di questa, per di più senza doversi esprimere sui molti emendamenti presentati dagli stessi parlamentari della maggioranza; dal canto loro questi ultimi, costretti ad accettare scelte che non condividono (o, per dirla con le parole di Lupo, ad «ingoiare qualche rospo»), sarebbero in questo modo in grado di giustificarsi nei confronti dei propri referenti politici adducendo la necessità di non far cadere il Governo.

⁹¹ Come sottolinea 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, Roma 2007, p. 44 (in nota), a rigor di logica vi è autonomia concettuale fra maxi-emendamenti e questione di fiducia, nel senso che, come la questione di fiducia potrebbe accompagnare emendamenti «normali», o il mantenimento senza modifiche di un articolo o (al Senato) di un progetto di legge, ben potrebbe verificarsi il caso della presentazione di un maxi-emendamento senza apposizione della questione di fiducia; si tratta però di una eventualità assai remota, per le ragioni di cui subito nel testo.

⁹² Cfr. in proposito M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., p. 25. In generale, sul procedimento di conversione di un decreto-legge relativamente al quale il Governo abbia posto la questione di fiducia su un maxi-emendamento e sulle asimmetrie nei due Regolamenti, cfr. *ex pluribus*, A. GHIRIBELLI, *Decreazione d’urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano 2011, spec.282 ss.

⁹³ Cfr. N. LUPO, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova 2010, p. 3 ss.

⁹⁴ Che pure esistono; si pensi, a titolo di esempio, alle vicende relative alla conversione del già citato d.l. n. 78/2010 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività*), che arriva dopo che, a fronte di un elevatissimo numero di emendamenti (circa 3000 al Senato e 1500 alla Camera), il Governo (Berlusconi) ha presentato un maxi-emendamento con annessa questione di fiducia al Senato, questione di fiducia poi riproposta alla Camera. Peraltro, sempre secondo N. LUPO (*op. loc. ult. cit.*), le opposizioni avrebbero interesse a lasciare soli l’esecutivo e la maggioranza a giustificare le scelte fatte, anche nei casi, non infrequenti, in cui il maxi-emendamento abbia tenuto conto delle loro proposte emendative.

⁹⁵ E, giova ricordarlo, tali sono tutti quelli che si sono succeduti nel corso della XVI e della XVII legislatura, ancorché, come già detto, profondamente diversi gli uni dagli altri.

Osservatorio sulle fonti

Non è certamente questa la sede per ripercorrere l'ormai annoso dibattito sulla dubbia costituzionalità del ricorso, da parte dell'esecutivo, alla 'accoppiata' maxi-emendamento e questione di fiducia, in contrasto, per non pochi commentatori, con l'art.72, 1° comma, della Costituzione, nella parte in cui lo stesso prevede l'approvazione «articolo per articolo» dei progetti di legge e, quantomeno per i maxi-emendamenti c.d. innovativi, là dove prescrive che il testo sia sottoposto al previo esame in commissione; sul punto avremo modo di tornare accennando alle poche pronunce della Corte costituzionale sul punto⁹⁶.

E neppure è questa la sede per ricostruire partitamente le tappe attraverso le quali tale prassi è venuta radicandosi nell'esperienza parlamentare repubblicana, assumendo peraltro nel tempo connotati e finalità diverse, con quella che sembra una cesura abbastanza netta in corrispondenza del passaggio dal c.d. parlamentarismo proporzionale a quella fase che, a prezzo di grossolane semplificazioni, si potrebbe definire come quella della 'transizione incompiuta' verso la democrazia maggioritaria.

Il tema richiederebbe ben altra trattazione, toccando, come è evidente, gangli fondamentali della stessa riflessione sulla forma di governo. Con consapevole approssimazione mi limiterò ad accennare, richiamando peraltro considerazioni già svolte da altri⁹⁷, a quella che (richeggiando Vezio Crisafulli) parrebbe, come detto, la 'metamorfosi' del maxi-emendamento: da «atto finale di una maggioranza ormai in frantumi e di un Governo ormai prossimo ad annunciare la crisi»⁹⁸, che cerca in questo modo di ottenere l'approvazione di un ultimo, fondamentale provvedimento, anche (o meglio, soprattutto) grazie alla questione di fiducia, tipico del periodo del parlamentarismo compromissorio⁹⁹, a quello di rimedio ultimo, utilizzato stavolta «in chiave di tenuta unitaria del sistema»¹⁰⁰, per il ricompattamento di maggioranze spesso esigue e comunque non omogenee sui provvedimenti politicamente più controversi o necessitati, cui si aggiungono, talvolta, anche finalità antiostruzionistiche, che sarebbe invece proprio delle legislature c.d. del maggioritario.

In questa sede pare utile soffermarsi piuttosto su altre mutazioni che la prassi di presentare maxi-emendamenti con annessa questione di fiducia sembra aver subito.

Se fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso l'esecutivo poneva la questione di fiducia sul testo elaborato dalla commissione in sede referente¹⁰¹ o sul testo proveniente dall'altro ramo del Parlamento, già a partire dagli anni '90 e fino alla XVI legislatura il Governo ha spesso scelto di presentare maxi-emendamenti con portata innovativa rispetto all'istruttoria svolta in commissione referente, maxi-emendamenti cioè che erano

⁹⁶ V. *infra* § 8.

⁹⁷ Oltre a E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., spec. p. 809 ss., cfr. l'ampia disamina di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 85 ss.

⁹⁸ Così E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., p. 809.

⁹⁹ Sicché la questione di fiducia assolve non alla funzione di strumento di ricompattamento di una maggioranza ormai irrimediabilmente disgregata, ma a quella di risorsa estrema cui il Governo attinge per giungere al provvedimento, spesso necessitato (tipicamente, la legge finanziaria), prima delle dimissioni.

¹⁰⁰ Ancora E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., p. 810.

¹⁰¹ *Rectius*, sull'articolo unico del disegno di legge di conversione recante in allegato il testo della Commissione.

Osservatorio sulle fonti

sostanzialmente il frutto di una decisione unilaterale del Governo stesso (e per esso dei suoi vertici politici, Presidente del Consiglio e Ministri di spicco, primi fra tutti quelli economici)¹⁰².

Nel corso della XVI legislatura, i Governi che si sono succeduti (Berlusconi e Monti) hanno progressivamente abbandonato, quantomeno alla Camera, la prassi di presentare dei maxi-emendamenti, tornando sostanzialmente al passato e ponendo la questione di fiducia sui testi licenziati dalle commissioni di merito, in qualche caso previo rinvio dei testi dall'aula alle commissioni stesse¹⁰³; nel corso della XVII legislatura la prassi è stata confermata.

Giova peraltro ricordare che al Senato questo non è possibile, perché il Regolamento non prevede che si formi un testo della commissione sui disegni di legge di conversione, ma l'Aula esamina distintamente i disegni di legge e gli emendamenti eventualmente approvati dalle commissioni di merito; ciò che rende indispensabile la presentazione di un maxi-emendamento.

Ma anche in questo caso, sempre nel corso della XVI legislatura, si è venuta consolidando la prassi di presentare al *plenum* dei maxi-emendamenti conservativi. Ciò anche (o forse soprattutto, stante la perdurante mancanza di previsioni sul punto) in virtù, come ricorda D. De Lungo, della posizione assunta nel corso della XV legislatura dall'allora Presidente della Camera come criterio di ammissibilità dei maxi-emendamenti¹⁰⁴ e dal conseguente atteggiamento di *self-restraint* da parte dei Governi che si sono succeduti, i quali hanno per l'appunto iniziato – e, si noti, non solo alla Camera ma anche al Senato – a porre la questione di fiducia sul testo licenziato dalle commissioni o su maxi-emendamenti che ne riproducevano il contenuto, e, come ulteriore auto-limitazione, a dare espressamente conto della eventuale introduzione di di-

¹⁰² Sul punto cfr. la *Relazione della I Commissione permanente*, cit. p. 21.

¹⁰³ Per alcuni esempi di maxi-emendamenti presentati alla Camera da parte del Governo Berlusconi, oltre a quelli di cui nel testo, v. nota 68.

¹⁰⁴ Cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, in *www.rivistaaic*, n. 3/2013, spec. p. 1 ss., il quale ricorda per l'appunto che nella seduta del 17 novembre 2006 (Governo Prodi II) il Presidente Bertinotti, all'atto del vaglio di ammissibilità di un maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia (in questo caso non si trattava della conversione di un decreto-legge ma dell'articolo unico del disegno di legge finanziaria per il 2007) aveva espressamente dichiarato di poterlo ammettere «nella misura in cui il testo si muovesse scrupolosamente entro i confini rappresentati da quell'articolato originariamente all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti già presentati dal Governo e dal relatore e ritenuti ammissibili». Questo orientamento verrà poi confermato nel corso della XVI legislatura dal Presidente Fini. Lo stesso De Lungo (*ivi*, pag. 5) si interroga anche sulle ragioni che potrebbero aver indotto i due esecutivi ad adottare questo atteggiamento di *self-restraint*. E se per l'esecutivo Monti sembrerebbe logico, a suo avviso, pensare alla ricerca di un dialogo con il Parlamento come ad un modo, da un lato, di colmare il proprio *deficit* di legittimazione e, dall'altro lato, di tenere coesa una maggioranza vasta sì, ma eterogenea, per il Governo Berlusconi, dotato di una maggioranza comunque ampia e senz'altro più coesa, si potrebbe forse pensare ad una sorta di «fisiologico canale di compensazione» fra le diverse componenti della coalizione di governo, anche in assenza di rischi di sfaldamento della maggioranza.

Osservatorio sulle fonti

sposizioni nuove o diverse (peraltro generalmente di contenuto tecnico o resesi necessarie per esigenze di coordinamento)¹⁰⁵.

È dubbio peraltro che si possa parlare di vera e propria consuetudine (ancorché in senso non tecnico), come taluno, soprattutto nelle aule parlamentari aveva adombrato¹⁰⁶, dal momento che, pur configurandosi come una tendenza che si va sempre più consolidando, non è comunque priva di eccezioni.

7. (segue) *Vecchie prassi (forse) abbandonate e nuove: dai maxi-emendamenti c.d. innovativi ai maxi-emendamenti c.d. conservativi.*

E proprio di queste eccezioni, ossia dei maxi-emendamenti c.d. innovativi, è opportuno parlare perché, pur destando non poche perplessità (per l'assenza dell'esame in sede referente da parte delle commissioni; per il 'voto bloccato' in Aula), non sembrano del tutto scomparsi, anche se il loro riconoscimento non è sempre agevole, perché talvolta il loro grado di innovatività è abbastanza sfumato e non facilmente apprezzabile¹⁰⁷.

Ci sono peraltro dei casi in cui siamo palesemente di fronte a maxi-emendamenti innovativi. Mi riferisco in particolare alla tormentata conversione in legge del d.l. n.98/2011 e, anche se meno problematica, a quella del d.l. n.138/2011.

I fatti sono noti. Con il d.l. n.98/2011, recante *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, il Governo Berlusconi cerca di dare una risposta alla crisi del debito pubblico ed alla impennata dello *spread* tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi (siamo nell'estate del 2011, a pochi mesi dalla crisi che porterà alla nascita del Governo Monti) con quella che ai più è nota come 'manovra di luglio'. Maggioranza ed opposizione, anche a fronte di pressanti richiami alla coesione nazionale e di insistite sollecitazioni a fare presto da parte del Presidente della Repubblica, si accordano per assicurare la rapida conversione del decreto, che dovrebbe essere resa possibile dall'impegno delle opposizioni di proporre un numero limitato di emendamenti al Senato e di non presentarne alla Camera¹⁰⁸. Ed effettivamente, grazie anche al fatto che al Senato sono stati

¹⁰⁵ Sul punto cfr. ancora D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 3, ad avviso del quale quella che lui definisce «[l]a trasfigurazione della regola da criterio d'ammissibilità del maxi-emendamento a misura di *self-restraint* governativo nella formulazione dello stesso» consentirebbe da un lato di superare la difformità di giurisprudenza nei due rami del Parlamento; dall'altro lato, di ricostruire su un diverso piano il rapporto dei due organi supremi di indirizzo politico all'atto della deliberazione legislativa.

¹⁰⁶ In proposito ancora D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 3, nel testo e poi in nota.

¹⁰⁷ Sul punto v. ancora D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 3 ss., il quale, dopo aver ricostruito, con dovizia di esempi, l'affermarsi della prassi dei maxi-emendamenti conservativi ad opera del Governo Berlusconi prima e Monti poi, rileva la difficoltà di 'catalogare' quei maxi-emendamenti che presentino «alcuni profili di innovatività» (De Lungo cita espressamente, a titolo di esempio, il maxi-emendamento presentato dal Governo Monti all'atto della conversione del già citato d.l. n. 174/2012, quello che, come già ricordato, segnerà, assieme con il).

¹⁰⁸ L'accordo viene registrato dal Presidente Napolitano in una nota dell'11 luglio 2011, nella quale il Capo dello Stato dichiara di accogliere «con viva soddisfazione [...] [gli] annunci venuti dall'opposizione

Osservatorio sulle fonti

proposti pochissimi emendamenti ed alla Camera addirittura nessuno (ed un solo ordine del giorno), il disegno di legge di conversione del decreto viene calendarizzato e poi approvato in tempi rapidissimi, dopo un passaggio al Senato di 9 giorni ed uno alla Camera di soli 2 giorni¹⁰⁹.

Ma nel frattempo il Governo, al termine dell'esame in commissione al Senato, rompendo l'accordo politico con l'opposizione, ha deciso di presentare all'aula un maxi-emendamento parzialmente innovativo sul quale ha posto la questione di fiducia; questione che porrà nuovamente anche innanzi alla Camera due giorni più tardi, sul testo della commissione identico a quello approvato dal Senato. Ed a nulla valgono le proteste in Senato di alcuni esponenti dell'opposizione, i quali, oltre al fatto di rivendicare di aver condotto una opposizione costruttiva e responsabile, richiamano l'esistenza di una prassi contraria ai maxi-emendamenti innovativi¹¹⁰.

Meno tormentate, come detto, ma sicuramente segno di una prassi che mortifica le Camere (*ivi* compresa la maggioranza che sostiene l'esecutivo) le vicende che portano alla conversione in legge del di poco posteriore d.l. n.138/2011 (recante *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*, la c.d. 'manovra d'agosto'), adottato dal Governo in risposta alla lettera del 5 agosto con la quale la BCE chiede all'Italia un impegno più consistente per far fronte alla crisi. Anche in questo caso l'*iter* per la conversione subisce una notevole accelerazione, pur se meno accentuata rispetto al decreto n.98¹¹¹, ed anche in questo caso dopo che il Governo ha presentato un maxi-emendamento innovativo accompagnato dalla questione di fiducia al Senato e poi nuovamente la questione di fiducia alla Camera.

Se molti sono i nodi problematici che affliggono i maxi-emendamenti c.d. innovativi, parimenti suscettibili di indurre non poche perplessità sono anche i maxi-emendamenti c.d. conservativi, quelli cioè, lo si è detto, che figurano come il risultato di un'opera di sintesi del lavoro parlamentare svolto in commissione. E la stessa cosa può dirsi, in ultima analisi, per le ipotesi in cui il Governo (come accade ormai abitualmente alla Camera) fa proprio il testo della commissione, ponendo su di esso la questione di fiducia.

nel senso di un impegno a concorrere – con “pochi qualificati emendamenti” – a una “rapidissima approvazione” della necessaria manovra finanziaria», aggiungendo di aspettarsi «che a ciò corrisponda la immediata disponibilità di governo e maggioranza a condurre le consultazioni indispensabili e a ricercare le convergenze opportune». Sulla conversione in legge del d.l. n. 98/2011, anche con una particolare attenzione al ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, cfr. l'ampia ricostruzione offerta da N. MACCABIANI, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi*, cit., spec. p. 5 ss.. E v. anche E. ALBANESI, *Il Governo c.d. tecnico Monti*, cit., p. 146 ss.

¹⁰⁹ La Camera approverà in via definitiva la legge il 15 luglio, un venerdì, in modo da consentirne la promulgazione prima della riapertura dei mercati il lunedì successivo.

¹¹⁰ Seduta del Senato del 14 luglio 2011, intervento del Sen. Morando (PD). Il Presidente della Repubblica, senza prendere atto della rottura dell'accordo, al momento della promulgazione della legge (avvenuta sempre il 15 luglio), sottolineerà «l'impegno e la determinazione con cui [il Parlamento] ha proceduto in tempi brevissimi all'esame e alla votazione del decreto-legge comprendente massicci interventi per la stabilizzazione finanziaria», rimarcando come si sia trattato di «una prova straordinaria di consapevolezza e coesione nazionale».

¹¹¹ Il disegno di legge di conversione sarà approvato dal Senato in 19 giorni e dalla Camera in 7 giorni.

Osservatorio sulle fonti

Per la verità, quantomeno a prima vista si sarebbe indotti a concordare con D. De Lungo quando afferma che «vincolando il testo del maxi-emendamento al perimetro tracciato dall'esame in commissione, non solo si evita di vanificare il lavoro istruttorio, ma si cerca di non svilire l'assemblea a mera sede di ratifica di decisioni sovente ad essa completamente 'sconosciute'»¹¹².

Ma sono considerazioni che per varie ragioni non convincono appieno.

A parte il fatto che in Aula continua ad arrivare un testo sul quale la maggioranza non può che esprimersi con un voto 'bloccato', è lo stesso procedimento in commissione, per come si è venuto strutturando, che lascia perplessi, dal momento che sembra aver perso completamente la sua natura di procedimento referente per diventare qualcosa che giustamente lo stesso D. De Lungo definisce un «procedimento redigente "atipico"», in sostanza analogo a quello previsto dal Regolamento del Senato, dove, al contrario di quanto accade alla Camera, resta al *plenum* il solo voto finale e non quello sui singoli articoli (art.42 Reg. Sen.)¹¹³.

E allora, se dobbiamo ragionare di una commissione redigente 'di fatto', molte sono le questioni da affrontare.

In primo luogo, per quanto da tempo molti vadano sostenendo l'opportunità di consentire la conversione del decreto-legge in commissione (non solo in sede redigente, ma addirittura in sede legislativa)¹¹⁴, mi pare che, ragionando *de jure condito*, non si possa prescindere da quanto prevedono i Regolamenti di Camera e Senato, che, nel caso per l'appunto dei disegni di legge di conversione, impongono la 'riserva d'assemblea'¹¹⁵; a meno che, ovviamente, non ci si voglia accontentare del mero dato formale, senza tener conto della marcata divaricazione fra il *nomen* della sede in cui la commissione si riunisce (ed il procedimento ad esso collegato) e l'*iter* effettivamente seguito.

Già questo sembrerebbe dirimente. Ma, in ogni caso, c'è di più.

Se la commissione in sede referente finisce per lavorare come una redigente, ad essere inciso è infatti anche il principio di piena conoscibilità dei lavori parlamentari¹¹⁶, dal momento che tale variazione non è assistita né da un adeguato regime di pubblicità¹¹⁷, né da modalità di votazione che assicurino la conoscibilità del voto dei singoli o dei

¹¹² D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 3

¹¹³ Cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 10 ss. Analogamente anche V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell'indagine*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna 2013, p. 39 ss., spec. p. 43 s. e S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 111.

¹¹⁴ Cfr. sul punto A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003 p. 362 s.

¹¹⁵ Art.96-bis Reg. Cam. e artt. 35 e 36 Reg. Sen.

¹¹⁶ Sul punto v., per considerazioni analoghe, la *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 34. Lo stesso D. De Lungo, che pure, come si è detto, non sembra del tutto ostile alla prassi dei maxi-emendamenti conservativi, ritiene comunque problematica l'assenza di pubblicità che caratterizza i lavori delle commissioni (cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 11)

¹¹⁷ Il regime di pubblicità è, ovviamente, quello (limitato) della sede referente, sicché, ad esempio, non è consentita l'attivazione del circuito chiuso ed è prevista la stesura di un resoconto sommario e non di un resoconto stenografico.

Osservatorio sulle fonti

gruppi¹¹⁸. Ed è invece proprio quello che succede in commissione (e nei suoi immediati dintorni) che, se le cose stanno così, sarebbe opportuno conoscere.

Dice V. Di Porto che i maxi-emendamenti sarebbero in sostanza il prodotto di una attività di «ipermediazione e contrattazione» sia tra i diversi Ministeri, che ‘seguono’ il disegno di legge in commissione, per suggerire al relatore, ai parlamentari di maggioranza ed anche di opposizione le modifiche da apportare; sia tra il Governo e la sua stessa maggioranza, che non si presentano mai come monoliti, dal momento che al loro interno sono presenti diverse sensibilità ed interessi, che tentano in questa occasione di ottenere ‘visibilità’¹¹⁹.

Come si vede, siamo di fronte ad un quadro con molti attori, che si complica ancor di più, secondo D. Ravenna, per il ruolo di rilievo occupato dal relatore, in grado di farsi carico di «umori e istanze» della commissione e per la permeabilità dell’esecutivo alle proposte della più varia origine (anche dell’opposizione), che esso ritenga di poter accogliere anche al fine di coagulare il consenso sul testo¹²⁰.

Tutte queste istanze e questi interessi troverebbero per l’appunto nella commissione il luogo anche fisico nel quale emergere e confrontarsi, stante altresì l’affievolimento del potere direttivo del Governo in virtù di quella che D. De Lungo chiama la «naturale tendenza allo stemperamento o al rimescolamento dei *cleavages* che si registra nelle sedi decentrate e nei consessi ristretti»¹²¹.

Ora, è innegabile che lontano dai ‘riflettori’ dell’Aula, come si dice, sia più facile l’emersione di quella ‘attitudine al compromesso’ che del resto dovrebbe fisiologicamente innervare il dibattito parlamentare. Mi pare tuttavia che le eleganti considerazioni di De Lungo pudicamente celino o comunque mal si attaglino allo scenario assai più desolante – e peraltro tale, a tratti, da sfiorare toni da *pochade* – dipinto da S. Ceccanti¹²², secondo il quale per raggiungere un accordo ed arrivare alla conversione del decreto il Governo si piega a «confuse trattative di norma notturne» alle quali partecipano, soprattutto quando della compagine di governo non fanno parte figure di spicco dei partiti di maggioranza¹²³, «i Presidenti di commissione, i funzionari ministeriali (spesso in conflitto tra di loro, in particolare quelli del MEF contro tutti gli altri), i parlamentari di maggioranza ma anche alcuni di opposizione, specie quando i numeri in commissione sono incerti»; il tutto corredato da scambi di ruoli fra parlamentari e funzionari ministeriali per evitare di incorrere nei veti dei rispettivi vertici (sicché gli uni presentano gli

¹¹⁸ In linea generale in Commissione in sede referente non sono ammesse votazioni nominali; sicché la volontà manifestata dai singoli e dai gruppi è desumibile solo dalle eventuali dichiarazioni di voto riportate nel resoconto sommario dei lavori.

¹¹⁹ DI PORTO, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, IV, Edizioni Plus, Pisa 2010, p. 49.

¹²⁰ D. RAVENNA, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, III, Edizioni Plus, Pisa 2009, p. 72 s.

¹²¹ D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 6.

¹²² S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 109. Cfr. anche V. DI PORTO, *Il campo e il metodo dell’indagine*, cit., p. 43 s.

¹²³ Sarebbe questo il caso, secondo Ceccanti, del Governo Monti ed anche, seppur per ragioni diverse, del Governo Letta.

Osservatorio sulle fonti

emendamenti formulati dagli altri e viceversa) e dalla presenza non regolata delle *lobbies*¹²⁴.

Il risultato di tutto questo, come sottolineava assai efficacemente D. Ravenna qualche anno fa¹²⁵, è che il Governo porta a compimento «in una sede appartata e comunque non pubblica né trasparente», quella operazione di sintesi politica che, secondo il disegno costituzionale, dovrebbe invece emergere, nel corso delle diverse fasi dell'esame parlamentare, attraverso il susseguirsi dei dibattiti e delle votazioni in commissione ed in Aula, prima in un ramo e poi nell'altro, mediante le quali «si costruisce per progressione la volontà del Parlamento»¹²⁶.

Sostiene S. Ceccanti che tutto ciò si traduce in una «vittoria strisciante dell'assemblearismo», nel senso che il Governo sembrerebbe in sostanza aver perso il ruolo di *dominus* del contenuto del decreto a favore delle Commissioni (specialmente Affari costituzionali e Bilancio, seguite da Giustizia, Lavoro e Politiche UE) che, come si diceva, di fatto ricoprirebbero per l'appunto un ruolo redigente¹²⁷.

Pur per certi versi condivisibile, si tratta tuttavia, a me pare, di una affermazione non del tutto corretta e che rischia di essere fuorviante sotto molteplici punti di vista.

Se infatti è innegabile che siamo di fronte ad una significativa erosione della posizione di predominio dell'esecutivo, non dobbiamo tuttavia dimenticare – e fa bene D. De Lungo a ricordarlo – che l'abbandono della prassi dei maxi-emendamenti c.d. innovativi è comunque frutto, quantomeno al Senato, dell'atteggiamento di *self-restraint* del Governo¹²⁸, sicché è sostanzialmente da tale atteggiamento (se e nella misura in cui esso dovesse permanere), che dipende «la quota di potere decisionale dell'assemblea»¹²⁹.

Meno convincente mi pare poi in ogni caso l'idea che ci sia stato uno spostamento *tout-court* del baricentro decisionale verso le commissioni, perché molti sembrano essere i «portatori di interessi» che, pur estranei alle commissioni stesse, appaiono comunque coinvolti nel processo di formazione del testo da trasmettere all'Aula. Un processo che, per come si è venuto strutturando, ha assunto, come si è detto, caratteri di assoluta ed inaccettabile opacità.

8. (segue) *La sempre più manifesta (ma non dichiarata) incostituzionalità dei maxi-emendamenti.*

Se alla Camera, come abbiamo visto, il Governo sembra aver abbandonato la prassi di presentare maxi-emendamenti in favore della proposizione della questione di fiducia sul testo licenziato dalla commissione (ciò che peraltro, come si è detto, equivale nella

¹²⁴ S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 111.

¹²⁵ Tanto efficacemente che ormai quella riportata è diventata una sorta di espressione tralaticia e mi scuserà chi la legge per l'ennesima volta.

¹²⁶ D. RAVENNA, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, cit., p. 73; analogamente anche M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi-emendamenti*, in *www.rivistaaic*, n. 3/2012, p. 5.

¹²⁷ S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica*, cit., p. 111.

¹²⁸ V. *supra*, § 6.

¹²⁹ Cfr. D. DE LUNGO *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 12.

Osservatorio sulle fonti

sostanza alla presentazione di un maxi-emendamento conservativo), al Senato invece quella dei maxi-emendamenti, accompagnati dalla questione di fiducia, è ancora la strada che il Governo deve obbligatoriamente seguire.

Da anni peraltro molti fra i commentatori, oltre a lamentare la scarsa intelligibilità del testo normativo che ne risulterebbe, con evidenti ripercussioni sul principio della certezza del diritto¹³⁰, denunciano la probabile incostituzionalità del ricorso ai maxi-emendamenti alla luce di quanto previsto dall'art.72, 1° comma, della Costituzione¹³¹. In particolare, come già si è accennato, imporre il 'voto bloccato' in aula su un maxi-emendamento, ancorché conservativo, o, ciò che è lo stesso, sul testo della commissione, osterebbe con la previsione costituzionale là dove la stessa impone che i disegni di legge siano approvati «articolo per articolo» (a meno che, ovviamente, non ci si accontenti, formalisticamente, del fatto che l'articolo, in questo caso, è soltanto uno)¹³²; a ciò si sommerebbe, per il caso dei maxi-emendamenti c.d. innovativi, la sostanziale elusione dell'obbligo del previo esame in commissione in sede referente¹³³.

Malgrado le sollecitazioni della dottrina, sino a tempi assai recenti, fino cioè alla nota sentenza n.32 del 2014, che, come vedremo, ha quantomeno riconosciuto che un problema esiste, la Corte costituzionale aveva, nelle poche occasioni in cui era stata interpellata in proposito, sempre avallato la pratica in questione¹³⁴.

Tutto parte dalla sentenza n.391 del 1995, con la quale la Corte si sofferma sulla prassi – dagli effetti non dissimili, come si è visto, a quelli che si producono a seguito della presentazione di un maxi-emendamento conservativo – della apposizione della questione di fiducia sul testo licenziato dalla commissione in sede referente¹³⁵.

Ritenendo non fondate le doglianze del giudice *a quo*, per il quale, nello specifico, la apposizione della questione di fiducia sull'articolo unico del disegno di legge avrebbe

¹³⁰ Per la verità, quello della scarsa chiarezza del testo normativo è problema che va al di là della questione dei maxi-emendamenti e che sembra affliggere in generale i decreti-legge, cui da sempre il Parlamento, in sede di conversione tende ad attaccare i «tanti piccoli vagoni con la più svariata mercanzia» di cui parlava A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 359. Sul punto v., *ex pluribus*, F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., p. 21 ss.

¹³¹ Fra i primi a segnalare la dubbia costituzionalità dell'abbinamento della questione di fiducia a quelli da lui definiti «emendamenti-controprogetti» A. PISANESCHI, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 246 ss.

¹³² Sul punto v. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 74 ss.

¹³³ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti*, cit., p. 817.

¹³⁴ Per una ricostruzione delle prime pronunce della Corte costituzionale, con ulteriori indicazioni bibliografiche, cfr. G. PICCIRILLI, *I maxi-emendamenti alla prova della giustizia costituzionale in Italia e in Francia: tendenze opposte nel sindacato dei vizi del procedimento legislativo*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica fra maggioranza e opposizione*, Luiss University press, Roma, 2007, p. 363 ss., spec. p. 375 ss., il quale parla di «una certa timidezza [della Corte] nell'affrontare quelle che appaiono evidenti forzature del quadro costituzionale vigente» (*ivi*, p. 376).

¹³⁵ Oggetto del giudizio innanzi alla Corte era l'art.5-bis del d.l. n. 333/1992, introdotto alla Camera nel corso dell'esame in sede referente come articolo aggiuntivo inserito nell'allegato all'articolo unico del disegno di legge di conversione, sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia (poi reiterata al Senato).

Osservatorio sulle fonti

per l'appunto impedito la specifica discussione e la approvazione «articolo per articolo» di cui all'art. 72, 1° comma, della Costituzione, la Corte rigetta la questione.

A suo avviso, infatti, sia il procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sia quello relativo alla apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti devono essere ricondotti ai c.d. procedimenti speciali di cui al 2° comma dell'art. 72, che per essi opera un rinvio ai regolamenti parlamentari e che, come tali, sempre secondo la Corte, sono da ritenersi esclusi dalla applicazione di quanto previsto dal 1° comma; nella specie, concluderà la Corte, dal momento che l'approvazione da parte della Camera si è conformata a quanto previsto dal Regolamento per entrambi i procedimenti, nessun vizio è pertanto ravvisabile.

Non solo. Spingendosi oltre, la Corte sottolinea anche come, pur essendo mancato in aula un voto separato sulla disposizione 'intrusa', questa abbia comunque potuto formare, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento¹³⁶, oggetto di discussione, anche se non di voto separato; sicché anche sotto questo profilo le doglianze del giudice remittente devono essere disattese.

La sentenza viene accolta con notevole disfavore. In particolare, i rilievi di chi la commenta si appuntano – peraltro condivisibilmente – sulla inaccettabilità dell'*iter* argomentativo della Corte circa la inapplicabilità, ai procedimenti oggetto della 'riserva di regolamento' di cui al 2° comma dell'art.72, di quanto previsto dal 1° comma della medesima disposizione¹³⁷; rimane invece in ombra quell'ultima sottolineatura della Corte circa la sufficienza, a garantire la costituzionalità del procedimento, della sola discussione sui singoli articoli, senza che assuma rilievo la impossibilità, per i parlamentari, di esprimere un voto separato su di essi¹³⁸.

Malgrado i rilievi critici che ha suscitato, questa prima sentenza del 1995 fornirà le basi argomentative cui attingeranno le successive pronunce della Corte, nelle (poche) occasioni in cui le verrà ripresentata la questione della legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti, fino a quel (sicuramente più apparente che reale) giro di boa rappresentato dalla sentenza n.32 del 2014 di cui diremo¹³⁹.

¹³⁶ In particolare, la Corte richiama quanto previsto dall'art.85, 6° comma, Reg. Cam., in virtù del quale «la discussione dell'articolo del disegno di legge che converte un decreto-legge avviene sul complesso degli emendamenti, subemendamenti ed articoli aggiuntivi riferiti a ciascuno degli articoli del decreto-legge».

¹³⁷ Cfr. la nota a sentenza di G. GUZZETTA, *Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per vizi formali) della legge di conversione*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4493 ss., spec. p. 4501 ss.; analogamente, qualche anno dopo, anche N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 78 ss.

¹³⁸ Sul punto, come vedremo, la Corte tornerà, in termini del tutto diversi, nella sentenza n. 32 del 2014.

¹³⁹ Non rientra nel filone delle sentenze 'figlie' della pronuncia del 1995 la sentenza n. 398 del 1998, con la quale la Corte nega che le Regioni, per il tramite del giudizio in via principale, possano far valere vizi attinenti all'*iter* di formazione della legge quale, come nel caso di specie, il fatto che l'esecutivo abbia presentato un maxi-emendamento su cui ha posto la fiducia (in questo caso, non si trattava peraltro della conversione di un decreto-legge ma di una legge ordinaria).

Osservatorio sulle fonti

È a quella pronuncia del 1995, infatti, che la Corte fa espressamente riferimento – in tal modo esaurendo la motivazione – nella sentenza n.148 del 1999, relativa ad alcune norme del provvedimento già oggetto della pronuncia del 1995¹⁴⁰.

Ed è sempre quella pronuncia che, a distanza di molti anni ed a XVII legislatura iniziata da poco, ancora una volta la Corte richiamerà nella sentenza n.237 del 2013, concernente stavolta la presunta incostituzionalità di alcune norme di delega inserite con un maxi-emendamento innovativo presentato al Senato e relativamente al quale il Governo aveva posto la fiducia, poi reiterata alla Camera¹⁴¹.

Ai giudici *a quibus*, i quali avevano fra l'altro lamentato come le norme impugnate fossero state adottate in violazione dell'art.72, 1° comma, Cost., sia per la mancata effettuazione dell'esame in sede referente in commissione (si trattava, come detto, di norme introdotte con un maxi-emendamento innovativo), sia per l'assenza di una specifica discussione e votazione «articolo per articolo»¹⁴², la Corte replica con una motivazione assai più articolata rispetto alle sue precedenti pronunce¹⁴³, da un lato richiamando (o forse sarebbe meglio dire 'riesumando') il principio della insindacabilità degli *interna corporis acta* nella sua accezione più rigida con un richiamo esplicito alle sue 'antiche' pronunce, la n.9 del 1959 e la n.78 del 1984; dall'altro lato, attingendo nuovamente a quella 'riserva di regolamento' che ne aveva sorretto la precedente giurisprudenza.

Mossa dall'intento di verificare se la procedura seguita sia conforme a quanto previsto dall'art.72, 4° comma, Cost. per i disegni di legge di delegazione legislativa (esame in sede referente e 'riserva di Assemblea'), la Corte risolve infatti sul piano puramente formale ogni dubbio di costituzionalità: dal momento che sia il Regolamento del Senato che quello della Camera¹⁴⁴ prevedono che anche i disegni di legge di conversione dei decreti-legge vengano approvati dopo l'esame in sede referente e l'approvazione in Aula; e dal momento che – e qui giova riportare le parole della Corte – «nel caso in esame [...] il rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all'approvazione dei disegni di legge di conversione» fa sì che «[risultino] salvaguardati sia l'esame in sede referente sia l'approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa», non è ravvisabile alcuna lesione delle norme procedurali fissate nell'art.72 Cost.

Quanto poi alla assenza di una specifica discussione e votazione «articolo per articolo» che sarebbe conseguita alla apposizione della questione di fiducia, la Corte, trince-

¹⁴⁰ Si trattava degli artt.5-*bis* e 7-*bis* del d.l. n. 333/1992, della cui costituzionalità il giudice *a quo* aveva dubitato perché la apposizione della fiducia avrebbe impedito ai parlamentari di esprimersi sui singoli articoli che componevano il provvedimento.

¹⁴¹ Il maxi-emendamento, presentato all'atto della conversione del già citato d.l. n. 138/2011 (adottato dal quarto Governo Berlusconi), conteneva alcune disposizioni di delega al Governo per la riorganizzazione degli uffici giudiziari.

¹⁴² Ciò che, sia detto per inciso, avrebbe riverberato sulle norme di delega, che sarebbero state adottate, secondo gli stessi giudici, in violazione dell'art.72, 4° comma, Cost. che per le leggi di delegazione legislativa richiede la procedura normale di esame e di approvazione in Assemblea.

¹⁴³ Cfr. il punto 9.5 del *considerato in diritto*.

¹⁴⁴ Cfr. rispettivamente gli artt.35 e 36 e l'art.96-*bis*.

Osservatorio sulle fonti

randosi ancora dietro quella ‘riserva di regolamento’ che le aveva già consentito di respingere la questione nel 1995, nuovamente la rigetta. Richiamando espressamente, come detto, proprio quella lontana sentenza, la Corte ribadisce infatti che, poiché la procedura seguita è quella prevista dal Regolamento per il caso della apposizione della questione di fiducia (e qui la Corte cita l’art.116, 2° comma, Reg. Cam.), il disposto costituzionale risulta senz’altro soddisfatto¹⁴⁵.

E, come già per la pronuncia del 1995, anche in questo caso c’è chi, come A. Lo Calzo, si dichiara palesemente – e giustamente – insoddisfatto dalla lettura della sentenza, che non solo avrebbe omesso di rispondere sul punto del mancato esame in commissione in sede referente, espressamente previsto in Costituzione, ma avrebbe anche evitato di approfondire le concrete implicazioni del procedimento effettivamente seguito, accontentandosi in buona sostanza della previsione del corretto procedimento (*id est*, della conformità di questo al dettato costituzionale) nei regolamenti parlamentari, senza verificare se ciò non comporti, come nel caso della questione di fiducia su un maxi-emendamento, quello che lo stesso Lo Calzo definisce «uno svuotamento sostanziale delle prescrizioni costituzionali»¹⁴⁶.

Ma a questo la Corte evidentemente non è voluta arrivare, altrimenti non si spiegherebbe quel suo anteporre ad ogni considerazione sul punto quel richiamo espresso alla sua giurisprudenza in materia di *interna corporis acta*¹⁴⁷. E viene fatto di pensare che forse la Corte avrebbe fatto meglio a fermarsi lì, senza avventurarsi in argomentazioni quali quelle offerte a proposito del fatto che le Camere avrebbero «rispettato» la procedura desumibile dalla disciplina regolamentare¹⁴⁸. Perché in realtà neppure le norme regolamentari erano state rispettate, a meno di non accontentarsi del mero dato formale che un esame in sede referente era stato comunque effettuato (anche se, evidentemente, non su tutto il testo) e sul disegno di legge l’Aula si era espressa (anche se con il ‘voto bloccato’ conseguente alla apposizione della questione di fiducia).

Con la sentenza n.237 la Corte sembrava aver messo un punto fermo alla questione della presunta illegittimità dei maxi-emendamenti. A distanza di pochi mesi, con la sentenza n.32 del 2014, l’atteggiamento del giudice delle leggi sembra mutare, anche se pa-

¹⁴⁵ Curiosamente la Corte richiama il solo art.116, 2° comma, Reg. Cam. e, sebbene il maxi-emendamento fosse stato presentato al Senato e lì il Governo avesse chiesto la prima fiducia, omette di far menzione delle corrispondenti norme regolamentari del Senato. Forse anche per non trovarsi nella ulteriore difficoltà di dover giustificare una riserva di regolamento a favore di una norma lacunosa quale l’art.161, notoriamente integrato in via di prassi (cfr. il *Parere* della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984, secondo la quale la norma in questione va interpretata, per l’appunto alla luce della prassi, nel senso che, se il Governo pone la fiducia sull’articolo unico di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge, ne deriva la priorità della votazione dell’oggetto sul quale la fiducia è stata posta, con la consequenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta).

¹⁴⁶ Cfr. A. LO CALZO, *La Corte torna sulla materia dei decreti-legge dopo la “svolta” della sentenza n. 22/2012: alcune considerazioni sulla sentenza n. 237/2013*, in www.giurcost.org, 31 marzo 2014, p. 19 ss.

¹⁴⁷ E con buona pace di coloro che ragionano di apertura del sindacato di costituzionalità al «giusto procedimento parlamentare».

¹⁴⁸ Perché questo e non altro sembra il senso delle parole della Corte quando parla del «rispetto della procedura».

Osservatorio sulle fonti

re ancora ben lontano da qualsivoglia *revirement*: pur soffermandosi criticamente sui maxi-emendamenti e sulla loro controvertibile costituzionalità, la Corte lo fa infatti con mille cautele, anche lessicali e, ciò che è più importante, senza arrivare al punto di dedurre profili di illegittimità.

Come è noto, la sentenza, che ha dichiarato la incostituzionalità di due disposizioni inserite nel corso del procedimento di conversione, stante la loro manifesta estraneità rispetto ai contenuti ed alle finalità del decreto-legge¹⁴⁹, si inserisce nel solco di quelle pronunce che hanno scandito il percorso attraverso il quale la Corte è giunta a subordinare la possibilità per il Parlamento di introdurre, all'atto della conversione in legge, disposizioni aggiuntive che amplino il contenuto normativo del decreto-legge alla condizione che venga preservata l'omogeneità complessiva, rispetto all'oggetto o allo scopo, dell'atto normativo (pena, in caso contrario, una violazione della sequenza procedurale delineata dall'art.77, 2° comma, Cost.).

Rinviando ad altri contributi la questione dei limiti alla emendabilità del decreto-legge alla luce del criterio della necessaria omogeneità, materiale o teleologica, delle disposizioni introdotte all'atto della conversione, ai nostri fini rileva il fatto che, nel caso di specie, le disposizioni dichiarate incostituzionali erano state inserite dal Governo in un maxi-emendamento innovativo interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente in Assemblea al Senato e relativamente al quale il Governo medesimo aveva posto la fiducia, quest'ultima poi reiterata alla Camera.

La ricerca di elementi sintomatici della completa estraneità delle disposizioni inserite in sede di conversione del decreto-legge induce infatti la Corte a prendere in considerazione il procedimento che è stato seguito, a suo avviso inadatto alla portata della riforma che si è introdotta, la quale, per la sua ampiezza, avrebbe richiesto un «adeguato dibattito parlamentare», possibile se si fossero seguite le procedure ordinarie di formazione della legge di cui all'art.72 Cost.¹⁵⁰. E proprio per dimostrare che tale «adeguato dibattito parlamentare» è mancato, la Corte, nell'analizzare i modi attraverso cui questa nuova disciplina è stata «frettolosamente» inserita (la sottolineatura è della Corte stessa), si sofferma criticamente su quella che definisce una «prassi» – ma non, si noti, una consuetudine¹⁵¹ – «problematica», svolgendo considerazioni che in alcuni casi si riferiscono evidentemente ai soli maxi-emendamenti innovativi, in altri casi paiono tali da attagliarsi ai maxi-emendamenti in generale, compresi quelli conservativi.

Così, la Corte si riferisce evidentemente ai soli maxi-emendamenti innovativi nel momento in cui sottolinea come la loro presentazione direttamente in aula non consenta

¹⁴⁹ Il caso è noto. Le disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge. il n. 272/2005, adottato dal Governo Berlusconi nel corso della XIV legislatura, riguardavano la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali di Torino, la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno ed il recupero di tossicodipendenti recidivi. All'atto della conversione erano state introdotte due disposizioni (peraltro oggetto di un disegno di legge già pendente innanzi al Senato) contenenti una radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti e del trattamento sanzionatorio dei reati *ivi* previsti.

¹⁵⁰ Cfr. il punto 4.4 del *considerato in diritto*.

¹⁵¹ Sottolineatura senz'altro condivisibile contenuta nella *Relazione della I Commissione permanente*, cit., p. 21, pur se riferita ad un analogo passaggio nella successiva sentenza n. 251 del 2014, sulla quale v. *infra*.

Osservatorio sulle fonti

alle commissioni di svolgere l'esame referente, pure espressamente previsto dall'art.72, 1° comma, della Costituzione.

Superano invece il perimetro della (il)legittimità dei soli maxi-emendamenti innovativi, per incidere direttamente e criticamente sulla prassi in sé, le altre considerazioni della Corte, per la quale, nel caso di specie, a seguito della presentazione dell'«accoppiata» maxi-emendamento e questione di fiducia da un lato sarebbero state precluse «una discussione specifica ed una deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta»; dall'altro lato, per effetto del «voto bloccato», sarebbe stato anche impedito «ogni possibile intervento sul testo», sia per quel che concerne la presentazione di emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi, sia riguardo alla possibilità di una votazione per parti separate.

Né d'altronde, conclude la Corte, la seconda e definitiva lettura presso l'altro ramo del Parlamento ha consentito di porre rimedio «a questa mancanza» – ma non, si noti ancora, un vizio – «visto che anche in quel caso il Governo ha posto [...] la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea della Camera a votarlo “in blocco”».

Siamo ben lontani, come si vede, dalle considerazioni con le quali la Corte aveva liquidato la questione nelle sue precedenti pronunce, *ivi* compresa quella notazione quasi «beffarda» contenuta nella sentenza n.391 del 1995 circa la sufficienza della sola discussione sui singoli articoli, a prescindere dunque dalla possibilità o meno per i parlamentari di esprimere un voto separato su di essi; resta comunque il fatto che, forse ancora frenata dalle vecchie remore (insindacabilità degli *interna corporis acta*, «riserva di regolamento»), la Corte, come detto, non è arrivata – o, più probabilmente, non è voluta arrivare – alla dichiarazione di incostituzionalità ex art.72, 1° comma, Cost.¹⁵²; non a caso nella sentenza si parla non di consuetudine, ma di «prassi», ancorché «problematica»; non di vizio, ma di «mancanza», termine quantomeno «stravagante» per un giudice delle leggi.

E, pur segnando comunque una discontinuità significativa rispetto al passato, l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte sembra avere implicazioni problematiche. Dalle parole della Corte sembra infatti, ragionando *a contrario*, che uno «spiraglio» per la prassi dei maxi-emendamenti comunque esista: se il Governo, una volta «forzata» la conclusione dell'*iter* di conversione in un ramo del Parlamento attraverso l'accoppiata maxi-emendamento e questione di fiducia, si astenesse dal porre la questione di fiducia nell'altro ramo, se accettasse cioè che in quella sede si potesse svolgere la discussione e fossero presentate e messe in votazione le proposte emendative che di qua erano state precluse, si potrebbe ritenere, sembra suggerire la Corte, che a questa «mancanza» si sia posto rimedio.

Anche a voler prescindere da quanto si è detto circa i dubbi che nascono a fronte di un procedimento in commissione che da referente si fa redigente (e che tale resterebbe anche seguendo la via tracciata dalla Corte), sembra, in buona sostanza, che il giudice

¹⁵² Va peraltro precisato, ad onor del vero, che i giudici *a quibus* non avevano sollevato la questione di costituzionalità sotto quel profilo.

Osservatorio sulle fonti

delle leggi si ‘accontenti’ della mera possibilità che nell’altro ramo del Parlamento si sviluppi effettivamente una discussione e vi siano proposte emendative (che, come è ovvio, se approvate richiederebbero un ulteriore passaggio in seconda lettura là dove era stato presentato un maxi-emendamento). Ma si tratta, come detto, di una mera eventualità, per giunta neppure tanto probabile, dal momento che l’esecutivo non rischierebbe di sottoporre un disegno di legge al voto senza porre la questione di fiducia se non fosse sicuro di poter contare su una maggioranza solida in grado di assicurargli l’approvazione del testo così com’è; sicché il ragionamento della Corte finisce in ultima analisi per giustificare un significativo *vulnus* – quantomeno a Costituzione vigente – al principio del bicameralismo paritario e perfetto.

Tralasciando le implicazioni di cui si è detto, in linea più generale la sentenza n.32 non aveva chiarito se la Corte fosse pronta ad inaugurare un nuovo filone nella propria giurisprudenza. Certo, ad un mese da quella pronuncia, l’ordinanza n.59 del 2014 sembra rappresentare una vera e propria ‘doccia gelata’ sulle aspettative di chi avesse per ipotesi pensato che la Corte fosse ormai pronta per il ‘giro di boa’.

Nuovamente interpellata sulla presunta incostituzionalità dell’art.1, 2° comma, legge n.148/2011, di conversione del d.l. n.138/2011, già oggetto della sentenza n.237/2013, ai giudici *a quibus* che avevano riproposto le ‘solite’ doglianze (introduzione di norme di delega attraverso un maxi-emendamento innovativo con questione di fiducia e quindi mancato esame in sede referente e ‘voto bloccato’ in aula), la Corte replica infatti in poche righe, richiamando testualmente ed apoditticamente quanto aveva già sostenuto in quella pronuncia circa la non configurabilità di una lesione delle norme procedurali di cui all’art.72 Cost. in virtù del «rispetto da parte delle Camere della procedura desumibile dalla disciplina regolamentare relativa all’approvazione dei disegni di legge di conversione», che avrebbe consentito che fossero «salvaguardati sia l’esame in sede referente sia l’approvazione in aula, come richiesto per i disegni di legge di delegazione legislativa». Da qui, il rigetto della questione.

Di quanto queste argomentazioni appaiano insoddisfacenti già si è detto, per cui sarebbe inutile insistere. Giova invece qui ricordare un’altra pronuncia della Corte, la n. 251 del 2014, la quale si inserisce invece, per dir così, nel solco tracciato dalla sentenza n. 32 del 2014. Al pari di quella, la sentenza n. 251 verte sulla presunta incostituzionalità di alcune disposizioni, introdotte in sede di conversione, che ad avviso del giudice *a quo* sarebbero palesemente disomogenee, per materia, finalità e *ratio*, rispetto al decreto-legge originario; ed anche in questo caso si tratta di disposizioni inserite all’atto della conversione con un maxi-emendamento innovativo relativamente al quale l’esecutivo aveva posto la questione di fiducia¹⁵³.

Rispetto alla sentenza n. 32, l’esito del giudizio è però diverso. La Corte infatti, ritenendo che non si possa negare, anche a causa di oggettive incertezze interpretative che avrebbero afflitto la materia all’epoca dei fatti, l’esistenza di ogni plausibile legame fra le disposizioni impugnate e quelle del decreto-legge originario, rigetta la questione rela-

¹⁵³ Oggetto del giudizio erano alcune disposizioni introdotte all’atto della conversione del d.l. n. 203/2005, attraverso un maxi-emendamento che recepiva il contenuto di un altro d.l., il n. 211/2005, il quale a sua volta era stato lasciato decadere.

Osservatorio sulle fonti

tiva alla presunta disomogeneità; con ciò continuando a sviluppare la sua riflessione sulla connessione, di contenuti o di *ratio*, che deve necessariamente sussistere fra decreto-legge e disposizioni introdotte in sede di conversione. Se lo faccia in modo convincente o no, è tema che, come già detto, esula da questo lavoro.

Rientrano invece a pieno titolo nel tema di questo contributo le ulteriori argomentazioni con le quali la Corte replica alle doglianze del giudice *a quo* in ordine alla presunta violazione dell'art.77, 2° comma, della Costituzione conseguente all'utilizzo, da parte dell'esecutivo, del binomio maxi-emendamento e questione di fiducia, da cui sarebbero derivate sia l'elusione del controllo sulla sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza che la preclusione del dibattito parlamentare¹⁵⁴. E si tratta di argomentazioni che sembrano confermare come la Corte non sia ancora pronta (se mai lo sarà) a riconoscere la illegittimità costituzionale dei maxi-emendamenti sui quali il Governo abbia posto la fiducia. Perché, pur ribadendo che si tratta di una «prassi problematica», rigetta la questione, ritenendo che l'accertata sussistenza di un nesso di interrelazione tra le disposizioni contenute nel decreto-legge originario e quelle inserite nella legge di conversione e, conseguentemente, la inesistenza di un difetto di omogeneità, abbia «valore assorbente» rispetto ad ogni ulteriore doglianza ai sensi del parametro dedotto (che, giova ripeterlo, era l'art.77, 2° comma, della Costituzione).

Il caso è, si potrebbe dire, esattamente speculare rispetto alla sentenza n. 32 del 2014: là il maxi-emendamento che aveva introdotto elementi di disomogeneità rispetto al decreto-legge era la 'spia' di una sequenza procedimentale alterata e non più rispondente alla *ratio* dell'art.77, 2° comma, della Costituzione; qui il maxi-emendamento è coerente con il decreto-legge originario, quindi la sequenza procedimentale di cui all'art.77 è salva.

Ci si potrebbe chiedere se, trattandosi nello specifico di una sentenza di rigetto, la Corte non avrebbe potuto spingersi oltre, dando seguito a quelle doglianze del giudice *a quo* che, ancorché in forma embrionale, avevano comunque adombrato la esistenza di un vizio per il mancato svolgimento del dibattito parlamentare conseguente alla apposizione della questione di fiducia sul maxi-emendamento¹⁵⁵, in tal modo dicendo finalmente una parola chiarificatrice.

Ma sarebbe stato probabilmente chiedere troppo. Perché ciò che emerge dalla lettura delle pronunce fin qui ricordate è la sensazione che, consapevole di trovarsi di fronte ad una procedura palesemente deviante rispetto al figurino costituzionale, ma non potendolo riconoscere per i limiti che lei stessa si è data sulla possibilità di censurare ciò che avviene in Parlamento, la Corte annaspi. E 'svicoli'.

Svicola quando 'fa finta' che un procedimento così alterato quale quello di conversione di un decreto-legge conclusosi con la presentazione di un maxi-emendamento innovativo e la apposizione della questione di fiducia (doppia) sia comunque idoneo a soddisfare il disposto di cui all'art.72, ultimo comma, per le leggi delega; ciò che le consente di non affrontare la questione della (in)costituzionalità 'in sé' della accoppiata

¹⁵⁴ Cfr. il punto 5 del *considerato in diritto*.

¹⁵⁵ Anche se, giova ripeterlo, il solo parametro costituzionale individuato dal giudice *a quo* era l'art.77 Cost.

Osservatorio sulle fonti

maxi-emendamento-questione di fiducia. Svicola quando le «mancanze» che conseguono alla presentazione di un maxi-emendamento con annessa questione di fiducia si risolvono in meri ‘sintomi’ da valutare per giudicare della eventuale disomogeneità sopravvenuta rispetto all’oggetto del decreto-legge, anche in questo caso evitando di chiedersi se esse, alla luce dell’art.72, 1° comma, della Costituzione, non potrebbero integrare dei veri e propri vizi.

Le ripercussioni dell’atteggiamento così cauto della Corte, palesemente molto lontana, anche in queste ultime pronunce, da una dichiarazione di incostituzionalità, sono facilmente intuibili, nel senso che l’esecutivo (nella specie, il Governo Renzi) ha continuato a presentare dei maxi-emendamenti, accompagnati dalla questione di fiducia, fra l’altro relativamente a decreti-legge manifestamente caratterizzanti la propria azione politica.

Peraltro, ignorando la via che – pur con tutte le perplessità che ingenera – sembrerebbe essere stata tracciata dalla Corte nella sentenza n.32 del 2014, non sempre l’esecutivo, una volta posta la questione di fiducia su un maxi-emendamento (ancorché conservativo) al Senato, ha rinunciato alla fiducia alla Camera. Anzi, si potrebbe dire che in genere è accaduto esattamente il contrario.

Infatti, a poco più di un mese dalla sentenza n. 32, il già abbondantemente citato d.l. n. 34/2014 sulla riforma del lavoro viene convertito in legge dopo che, a seguito della presentazione di centinaia di emendamenti da parte delle opposizioni, il Governo ha posto la fiducia una prima volta alla Camera (sul testo della commissione), una volta al Senato, su un maxi-emendamento, ed una seconda volta alla Camera sul testo approvato dal Senato. Stesso *iter* per il d.l. n.90/2014 (riforma della P. A.), che viene convertito in legge dopo che il Governo ha posto la fiducia in prima lettura alla Camera sul testo della commissione, poi al Senato su un maxi-emendamento, infine nuovamente alla Camera, come pure per il d.l. n.78/2015 (c.d. decreto Enti locali), la cui conversione arriva dopo che il Governo ha presentato al Senato un maxi-emendamento con relativa questione di fiducia, successivamente reiterata alla Camera.

Per la conversione del d.l. n.1/2015 (c.d. decreto Sviluppo Taranto e Ilva), l’esecutivo sembra invece essersi adeguato alle indicazioni della Corte, dal momento che il decreto viene convertito dopo che, anche per far fronte all’ostruzionismo delle opposizioni, al Senato è stato presentato un maxi-emendamento accompagnato dalla questione di fiducia, senza che questa venga successivamente reiterata alla Camera.

9. C) Dal bicameralismo paritario al «monocameralismo di fatto».

La riflessione sulle implicazioni della pronuncia della Corte costituzionale n. 32 del 2014 circa una possibile incrinatura del principio bicamerale offre lo spunto per allargare il discorso.

Con buona pace del principio del bicameralismo paritario e perfetto, quello di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge si configura ormai assai di frequente come un procedimento sostanzialmente monocamerale – c’è chi, e sembra

Osservatorio sulle fonti

quasi un ossimoro, parla di «bicameralismo alternato»¹⁵⁶, mentre altri preferiscono locuzioni quali «monocameralismo di fatto»¹⁵⁷ – nel senso che non solo l’istruttoria finisce per svolgersi in uno soltanto dei due rami del Parlamento, ad evidente detrimento delle prerogative dei componenti dell’altro ramo, compresi quelli che fanno parte della maggioranza, ma la stessa deliberazione risulta sostanzialmente appannaggio della Camera che interviene per prima, essendo riservata alla seconda una funzione di mera ‘ratifica’¹⁵⁸; cosa ben diversa, è evidente, da quel ‘monocameralismo procedurale’ cui alludeva qualche anno fa A. Manzella¹⁵⁹ quando ragionava della possibile razionalizzazione del bicameralismo ipotizzando una scissione fra fase conoscitiva, all’interno della quale eliminare le duplicazioni promuovendo momenti di cooperazione funzionale fra le Camere o addirittura di vera e propria unificazione del procedimento¹⁶⁰, e fase della deliberazione, nella quale ciascuna Camera avrebbe dovuto conservare assoluta indipendenza e parità di poteri.

Il fenomeno emerge con tutta evidenza, già lo si è detto, nel momento in cui il Governo, apponendo la questione di fiducia, ‘blinda’ il testo approvato (in un tempo che a

¹⁵⁶ Cfr. E. GRIGLIO, *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova 2010, p. 93.

¹⁵⁷ Così C. DEODATO, *Il Parlamento al tempo della crisi. Alcune considerazioni sulle prospettive di un nuovo bicameralismo*, in www.federalismi.it, 24 aprile 2013, p. 5 e, con specifico riferimento agli effetti della presentazione di un maxi-emendamento con annessa questione di fiducia, D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 9 s.

¹⁵⁸ Parla di «Camera decidente» e di «Camera ratificante» D. DE LUNGO, *op. loc. ult. cit.* È chiaro che ci si riferisce, in questa sede, al fenomeno nella sua patologia. Può accadere – ed è accaduto – che il Parlamento, a fronte di situazioni di emergenza ‘oggettiva’, converta un decreto-legge in tempi rapidissimi dopo che l’istruttoria si è svolta in una sola delle Camere e la seconda, anche senza che sia stata posta la questione di fiducia, converta il decreto-legge senza apportare modifiche. Paradigmatico il caso del d.l. n. 207/2012, concernente la prosecuzione dell’attività dello stabilimento industriale dell’ILVA di Taranto, convertito in legge dopo un passaggio alla Camera di 16 giorni (chiuso con la apposizione della questione di fiducia, ma sul testo della Commissione, frutto dell’apporto sia della maggioranza che dell’opposizione) ed un passaggio al Senato di un solo giorno. Tempi più lunghi, ma procedimento ‘monocamerale’ anche per la conversione del d.l. n. 74/2014, relativo all’emergenza terremoto in Emilia Romagna e Lombardia, che arriva dopo un passaggio alla Camera di 28 giorni ed uno al Senato di 7 (ma in realtà l’iter si esaurisce in tre sedute, due in Commissione ed una in Aula), senza che il Governo abbia posto la questione di fiducia. Parzialmente diverso il caso del d.l. n. 1/2013 relativo ad alcune emergenze ambientali (fra cui rifiuti in Campania, naufragio della Costa Concordia, terremoto in Emilia Romagna), convertito in legge dopo un passaggio in Senato di 2 giorni (dove di fatto si conclude l’attività istruttoria) ed uno di 5 giorni alla Camera (ma in realtà l’iter si esaurirà in un solo giorno, il 22 gennaio 2013), senza che il Governo abbia posto la questione di fiducia (cosa peraltro ovvia, trattandosi dell’ormai dimissionario esecutivo Monti), e dopo che la gran parte dei parlamentari (sia della maggioranza che dell’opposizione) ha rinunciato ai propri emendamenti anche in considerazione del fatto che, essendo ormai sciolte le Camere, non sia comunque opportuno riconvocare il Senato per una seconda lettura.

¹⁵⁹ Cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 120 ss.

¹⁶⁰ Fra i vari esempi *de jure condito*, Manzella citava l’istruttoria preliminare congiunta del Dpef ex artt. 118 bis Reg. Cam. e 125 bis Reg. Sen.

Osservatorio sulle fonti

sua volta può essere stato più o meno breve) dall'altro ramo¹⁶¹; sicché alla Camera che interviene per seconda non resta che 'prendere o lasciare'. Insomma, una sorta di 'monocameralismo indotto', provocato dal Governo grazie alla apposizione della questione di fiducia sul testo licenziato dalla Camera che è intervenuta per prima.

Ad alcuni dei casi particolarmente 'patologici' (considerando come tali quelli in cui pure l'esame nella prima Camera si è concluso in tempi ridottissimi perché anche in quella sede l'esecutivo ha posto quasi immediatamente la questione di fiducia) già si è fatto cenno nel corso della trattazione¹⁶². Accanto a questi, ci sono poi casi in cui ugualmente l'esame si concentra in una sola Camera, sempre a causa della 'blindatura' nel secondo ramo, ma ad esso viene dedicato un tempo significativamente più lungo (che talvolta, per il Senato, vuol dire peraltro 'sforare' il termine di 30 giorni previsto dal suo Regolamento e su cui v. subito *infra*)¹⁶³.

Di tutto questo, in fondo, già si è detto. Qui si vuole invece dar conto di un fenomeno diverso, perché accade abbastanza frequentemente che, anche a prescindere da eventuali 'blindature' del testo ad opera dell'esecutivo, una sola delle Camere concluda il lavoro istruttorio, in tal modo lasciando in genere all'altra pochissimo tempo, certamente insufficiente per qualunque discussione e men che meno per eventuali correzioni al testo se non a pena di decadenza del decreto-legge, dal momento che mancherebbero i margini per un'ulteriore lettura nell'altro ramo¹⁶⁴.

¹⁶¹ In ipotesi dopo aver posto anche in quella sede la questione di fiducia, magari su un maxi-emendamento o sul testo della Commissione, con tutto quello che ne consegue, come abbiamo visto, in ordine alla possibilità anche per chi interviene per primo di discutere e votare il provvedimento. Per una ampia disamina della questione con particolare riferimento alla 'blindatura' conseguente alla presentazione di un maxi-emendamento su cui il Governo pone la fiducia cfr. D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., spec. p. 9 ss

¹⁶² Ricordando che, probabilmente, la palma della 'rapidità' spetta al già citato d.l. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia) dell'esecutivo Monti.

¹⁶³ Cfr. ad esempio, per quel che concerne i procedimenti 'monocamerali' alla Camera dei Deputati con 'blindatura' al Senato, *ex pluribus*: il d.l. n. 5/2009, convertito dopo un passaggio di 42 giorni alla Camera (dove è stata posta la questione di fiducia su un maxi-emendamento) e poi uno di soli 2 giorni al Senato, dopo che il Governo ha posto nuovamente la fiducia; il d.l. n. 40/2010 (42 giorni alla Camera, con maxi-emendamento e questione di fiducia, 14 giorni al Senato, con questione di fiducia) il d.l. n. 133/2014 (48 giorni alla Camera, con questione di fiducia sul testo della Commissione, e 6 giorni al Senato, dove è stata nuovamente posta la fiducia); il d.l. n. 3/2015 (48 giorni al Senato, 11 giorni alla Camera, dove è stata posta la questione di fiducia); il d.l. n. 7/2015 (40 giorni alla Camera, 14 giorni al Senato, con questione di fiducia). Quanto ai procedimenti 'monocamerali al Senato, con 'blindatura' alla Camera, cfr. ad esempio, anche qui *ex pluribus*: il d.l. n. 78/2010 (44 giorni al Senato, con maxi-emendamento e questione di fiducia) e 13 giorni alla Camera, dove, come detto, viene nuovamente posta la questione di fiducia; il d.l. n. 179/2012, c.d. decreto Crescita 2.0 (49 giorni al Senato, con maxi-emendamento e questione di fiducia, 7 giorni alla Camera, con questione di fiducia); il già citato d.l. 43/2013 (48 giorni al Senato, 9 giorni alla Camera, con questione di fiducia); il d.l. n. 2/2014 (42 giorni al Senato e 13 giorni alla Camera, con questione di fiducia); il d.l. n. 47/2014 (48 giorni al Senato e 5 giorni alla Camera, con questione di fiducia); il d.l. n. 66/2014, c.d. decreto Competitività (42 giorni al Senato, con maxi-emendamento e questione di fiducia, 9 giorni alla Camera, con questione di fiducia).

¹⁶⁴ Sicché finisce per sembrare una sorta di *monstrum* (nel suo significato etimologico, ovviamente) l'iter di conversione del d.l. n. 21/2012 (Governo Monti) sulla disciplina della *golden share* del Governo

Osservatorio sulle fonti

E questo sia alla Camera che al Senato, anche se le asimmetrie fra i due Regolamenti potrebbero indurre a conclusioni diverse. Come è noto, infatti, il Regolamento del Senato prevede che all'esame del disegno di legge di conversione si applichi il c.d. contingentamento dei tempi, mediante il quale si determina il tempo complessivo da riservare alla trattazione delle questioni e, più in generale, a tutte le attività *time consuming*, e si stabilisce la data entro cui un dato argomento deve essere posto in votazione (art.55, 5° comma). Non così alla Camera¹⁶⁵, anche se la applicazione della c.d. ghigliottina da parte della Presidente Boldrini in occasione della conversione in legge del più volte citato d.l. n. 133/2013 (c.d. decreto IMU-Bankitalia), in nome del diritto della maggioranza di poter approvare la legge di conversione nei termini previsti dalla Costituzione, sembra avere in qualche modo ridotto le distanze¹⁶⁶.

Ma ciò che più interessa ai nostri fini è ricordare che, sempre nell'ambito del contingentamento dei tempi, il Regolamento del Senato prevede (art.78, 5° comma) anche un'altra 'ghigliottina', ossia l'iscrizione del disegno di legge di conversione all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento da parte del Governo, in modo da consentire anche alla Camera di esaminarlo.

Malgrado la previsione regolamentare, accade abbastanza di frequente – e comunque un numero di volte sufficiente a dar consistenza al fenomeno – che entrambi, non solo la Camera dunque, ma anche il Senato, trasmettano il testo con ritardo, prolungando in certi casi ben oltre i 30 giorni l'esame del disegno di legge di conversione e, così

nelle società che operano in settori strategici, convertito, senza che il Governo abbia posto la questione di fiducia, dopo un passaggio alla Camera di 28 giorni ed uno al Senato ugualmente di 28 giorni.

¹⁶⁵ Ricorda N. Lupo che proprio l'unico procedimento che, insieme a quello di approvazione della legge di bilancio, per Costituzione sembrerebbe dover essere «a tempi definiti», ossia l'esame dei disegni di legge di conversione, costituisce l'eccezione principale alla applicazione del contingentamento dei tempi. Per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge alla Camera vige infatti una disciplina peculiare (artt. 24, 3° comma, e 154, 1° comma, Reg. Cam.): il loro inserimento in calendario non è automatico, ma deve essere posto a carico del Governo o dei gruppi; al loro esame non può essere destinata più della metà del tempo complessivamente disponibile in ogni calendario dei lavori; infine, e soprattutto, ad essi non si applicano le norme sul contingentamento dei tempi. Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei Regolamenti delle Camere*, in *Il Filangieri*, 2007, p. 133.

¹⁶⁶ Dopo aver scritto al Presidente del Consiglio Letta informandolo di essere stata «costretta» a far ricorso alla misura della 'ghigliottina' per assicurare la conversione del decreto, ma deplorando al contempo l'abnorme incidenza dei procedimenti di conversione dei decreti-legge sui lavori parlamentari, in una lettera inviata in risposta ad un articolo pubblicato su un quotidiano, la Presidente della Camera affermerà di considerare la applicazione della 'ghigliottina' una misura «del tutto eccezionale», resasi peraltro necessaria perché la pretesa della minoranza di far valere i suoi diritti non può «impedire a una maggioranza di esercitare le sue prerogative». Per una sintesi della vicenda e per una ricostruzione dell'ampio dibattito sul punto cfr., *ex pluribus*, A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2014 e V. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014

Osservatorio sulle fonti

facendo, di fatto precludendo all'altro ramo (se non, come detto, a prezzo della probabile decadenza del decreto-legge) la possibilità di apportare modifiche¹⁶⁷.

Ora, qui è evidente che quello che si verifica non è conseguenza di un impulso 'esterno' quale quello che in particolare deriva dalla apposizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo, ma sembrerebbe piuttosto configurarsi come una sorta di 'monocameralismo spontaneo', frutto di una scelta autonoma della maggioranza pretermessa, quella cioè che accetta di votare il testo così come è arrivato dall'altro ramo¹⁶⁸; quanto poi questa scelta sia effettivamente voluta, magari in chiave di superamento delle duplicazioni istruttorie del bicameralismo paritario¹⁶⁹, e quanto invece sia frutto di pressioni, ancorché non manifeste (in particolare da parte dell'esecutivo che, raggiunto in un ramo l'accordo su un testo, pur senza porre la fiducia fa 'capire' di non essere più disposto a negoziare su di esso nell'altro ramo) è problema sul quale brevemente torneremo, seppur nella consapevolezza che si tratta di un tema che trascende la riflessione giuridica (v. *infra*, § 10).

Rientra invece appieno in tale riflessione la constatazione che il 'monocameralismo di fatto', sia che sia il frutto della apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, sia che appaia come il risultato di una scelta autonoma delle Camere in ordine alla organizzazione dei lavori parlamentari, ed in particolare della fase istruttoria, costi-

¹⁶⁷ Costituiscono esempi di procedimento sostanzialmente 'monocamerale' alla Camera dei Deputati pur senza 'blindature' successive al Senato, considerando, in assenza di una disposizione regolamentare analoga a quella del Senato, i casi in cui il disegno di legge è stato trasmesso dopo almeno 40 giorni: il d.l. n. 59/2008 (50 giorni alla Camera e 6 giorni al Senato); n. 60/2008 (43 giorni alla Camera e 5 giorni al Senato); il d.l. n. 11/2009 (43 giorni alla Camera, 14 giorni al Senato); il d.l. n. 2/2010 (49 giorni alla Camera, con questione di fiducia su maxi-emendamento, e 7 giorni al Senato); il d.l. n. 4/2014 (49 giorni alla Camera e 7 giorni al Senato). Rientrano invece fra i casi di procedimento 'monocamerale' al Senato, con 'sforamento' del termine di 30 giorni, in assenza di una successiva 'blindatura' alla Camera, anche qui considerando gli 'sforamenti' superiori a quelli di pochi giorni, la conversione del d.l. n. 179/2012 (49 giorni al Senato con questione di fiducia su un maxi-emendamento e 7 giorni alla Camera); del d.l. n. 91/2013 (44 giorni al Senato e 7 giorni alla Camera); del d.l. n. 3/2014 (41 giorni al Senato, 7 giorni alla Camera); del d.l. n. 1/2015 (45 giorni al Senato, anche in questo caso con la apposizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento, e 12 giorni alla Camera).

¹⁶⁸ Ovviamente non mancano comunque casi in cui tale 'accettazione' è mancata, come dimostrano le complesse vicende della conversione in legge del d.l. n. 212/2011 sulla riforma della giustizia civile, snodate attraverso un passaggio di ben 49 giorni al Senato, uno alla Camera di 7 ed un ultimo passaggio al Senato di un solo giorno. Dopo che al Senato il Governo (Monti) aveva ritenuto di poter utilizzare il disegno di legge di conversione per veicolare alcune consistenti modifiche alla legge n. 3/2012, sulle crisi da sovraindebitamento, la Camera, lamentando la impossibilità di esaminare le modifiche apportate dal Senato nei tempi ristretti della conversione di un decreto (cfr. il resoconto della seduta della Commissione Giustizia del 7 febbraio 2012), si era infatti dedicata ad un lavoro meramente 'demolitorio' del testo, approvando una consistente serie di emendamenti soppressivi che avevano ampiamente sfolto lo stesso testo originario del decreto-legge (passato da 17 a 5 articoli e da 52 a 6 commi), rendendo in questo modo necessaria un'ulteriore lettura da parte del Senato (anche, giova sottolineare, per non aver il Governo insistito nella conversione apponendo la questione di fiducia sul testo licenziato dal Senato).

¹⁶⁹ Parla di una «obliqua valvola di sfogo» creata nelle pieghe della disciplina costituzionale e regolamentare per superare i limiti del bicameralismo paritario da quelle stesse forze politiche che per decenni si sono rivelate incapaci di approdare ad una riforma organica D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 9.

Osservatorio sulle fonti

tuisce una prassi che stride – e non poco – con il principio della doppia ponderazione, che a Costituzione invariata costituisce, è bene ricordarlo, la fisiologia del sistema; ciò che dovrebbe portare a guardare con un certo sospetto quella che, al Senato, sembra ormai configurarsi come una vera e propria disapplicazione *nemine contradicente* della norma regolamentare sul rispetto del termine endoprocedimentale dei 30 giorni¹⁷⁰.

Ciò non toglie che, in una prospettiva stavolta *de jure condendo*, la doppia ponderazione costituisca innegabilmente una pesante zavorra, come dimostrano quei casi in cui il ‘sacrificio’ della discussione in uno dei due rami del Parlamento per il protrarsi dell’esame del disegno di legge nell’altro ramo è palesemente da imputarsi al fatto che maggioranza ed opposizione stanno lavorando in maniera costruttiva – qui ha effettivamente senso parlare di quello «stemperamento o [...] rimescolamento dei *cleavages*» cui allude D. De Lungo (v. *supra*) – alla elaborazione di un testo condiviso che diventa così ‘definitivo’ già dopo il primo passaggio in uno dei due rami del Parlamento.

Particolarmente significative, in questo senso, appaiono le vicende relative alla conversione del già citato d.l. n. 114/2013, il cui passaggio alla Camera si è protratto per 56 giorni, per la partecipazione delle opposizioni alla elaborazione del testo all’esame in commissione. Al 56° giorno il Governo ha ‘troncato’ la discussione ponendo la questione di fiducia alla Camera e successivamente anche al Senato, dove il disegno di legge è stato approvato in due giorni.

Forse proprio in questa occasione, come detto, il bicameralismo paritario ha mostrato tutti i suoi limiti. Il risultato di tutta questa operazione è stato infatti che, per rientrare nei tempi di conversione, si è ‘strozzato’ un dibattito in corso davanti ad un ramo del Parlamento per trasmettere il disegno di legge all’altro ramo, dove il pochissimo tempo a disposizione, unito alla apposizione della questione di fiducia, non hanno consentito né la prosecuzione della discussione né tantomeno la possibilità di apportare modifiche al testo pervenuto.

10. (segue) *Postilla sul ‘monocameralismo di fatto’: «questa o quella per me pari (non) sono».*

Aleggiava fra i commentatori, almeno fino ad un recente passato, l’idea secondo la quale per la presentazione dei disegni di legge di conversione l’esecutivo sarebbe stato indotto a privilegiare il Senato, in ragione del più favorevole regime che, in virtù di alcune asimmetrie fra i due Regolamenti, essi avrebbero incontrato in quella sede rispetto

¹⁷⁰ Per questo motivo mi paiono preferibili quelle locuzioni che, per descrivere il fenomeno, ricorrono al termine ‘monocameralismo di fatto’: riferirsi ad esso come ad una forma di ‘bicameralismo’, ancorché ‘alternato’, evoca una presunta conformità a Costituzione (o comunque una limitata deviazione dal dettato costituzionale) che può impedire di coglierne appieno la patologia. E per lo stesso motivo mi pare francamente poco più che un pannicello caldo la prassi ricordata da D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 9 s. e seguita in particolare dal Governo Monti, in virtù della quale un membro del Governo, alle volte lo stesso Presidente del Consiglio, si reca presso la Camera che dovrà ‘ratificare’ quanto approvato dall’altra, per illustrare e discutere i contenuti di quello che diventerà il maxi-emendamento. Secondo De Lungo ciò porterebbe la Camera pretermessa a recuperare, «parzialmente ed *ex ante*», un ruolo decisionale nella determinazione normativa. Mi pare che il nodo stia tutto in quel ‘parzialmente’...

Osservatorio sulle fonti

alla Camera¹⁷¹. È evidente che, se questo rispondesse al vero e quindi se, all'affermarsi di quella tendenza numericamente apprezzabile verso una sorta di 'monocameralismo di fatto' di cui si diceva, si sommasse, in conseguenza di una scelta sostanzialmente arbitraria dell'esecutivo, il venir meno anche di una basilare regola di 'alternanza paritaria', il principio bicamerale finirebbe per subire un ulteriore *vulnus*, ancor più severo nel caso in cui il Governo, assestando, per dir così, il colpo di grazia finale, apponesse la questione di fiducia nell'altro ramo.

Ora, che nei due Regolamenti vi siano asimmetrie, è palese. E, immaginando che uno degli obiettivi che potrebbe indurre l'esecutivo a scegliere una Camera piuttosto che l'altra sia quello di ottenere una conversione certa e tempestiva del decreto-legge, effettivamente alcune di queste asimmetrie sembrerebbero far pendere l'ago della bilancia a favore del Senato: solo il Regolamento di quest'ultimo – tanto per citare gli esempi più significativi – contempla, come abbiamo visto, il contingentamento dei tempi (art.55, 5° comma), compresa quella sorta di 'ghigliottina' endoprocedimentale (art.78, 5° comma) che dovrebbe consentire la tempestiva trasmissione del disegno di legge di conversione alla Camera, mentre, al contrario, solo il Regolamento della Camera prevede che, all'atto della predisposizione del calendario, all'esame dei disegni di legge di conversione sia destinata non più della metà del tempo complessivamente disponibile (art.24, 3° comma).

Il divario fra le due Camere sembra peraltro meno accentuato di quanto possa a prima vista apparire: della prassi derogatoria che si è formata sull'obbligo di trasmettere il disegno di legge di conversione non oltre il trentesimo giorno dal suo incardinamento, già si è detto¹⁷²; a sua volta, la previsione che alla Camera vorrebbe riservata ai disegni di legge di conversione al massimo la metà del tempo è notoriamente, anche qui per prassi ormai consolidata, superabile dalla apposizione della questione di fiducia; rimarrebbe, quantomeno fino al gennaio del 2014, quando ne è stata riconosciuta l'applicabilità anche alla Camera, la sola previsione relativa alla 'ghigliottina per l'approvazione finale del disegno di legge, contemplata dal solo Regolamento del Senato.

Ma in realtà non parrebbe questo ciò che potrebbe 'fare la differenza'. Piuttosto, dai Regolamenti parlamentari emerge un'altra, evidente asimmetria, relativa stavolta al vaglio di ammissibilità degli emendamenti, che risulta assai più blando al Senato che alla Camera¹⁷³. Infatti, mentre l'art.96-*bis* Reg. Cam., in deroga al regime generale previsto

¹⁷¹ Cfr. ad esempio D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive*, cit., p. 10.

¹⁷² Si tratta di una prassi ormai consolidata, come attestano i numerosi casi verificatisi anche nel corso delle precedenti legislature.

¹⁷³ Sul vaglio di ammissibilità degli emendamenti nei due rami del Parlamento v. ampiamente ed *ex pluribus* N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti-legge «milleproroghe»*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, eum editore, Macerata 2006, p. 196 ss.; E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge nella XIV legislatura: da procedimento duale a procedimento a prevalente connotazione governativa?*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007, p. 321 ss.; F. COSTANZO, *La valutazione di ammissibilità in commissione degli emendamenti riferiti ai progetti di legge d'iniziativa del Governo: profili costituzionali, prerogative dei parla-*

Osservatorio sulle fonti

dall'art.89, prevede che siano dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi «che non sono strettamente attinenti alla materia del decreto-legge», per l'art.97 Reg. Sen., applicabile anche ai procedimenti di conversione dei decreti-legge stante la mancanza di una specifica disciplina, sono improponibili solo quegli emendamenti e proposte che siano «estranei all'oggetto della discussione»¹⁷⁴.

È vero che il disposto di cui all'art.78, 6° comma, Reg. Sen., secondo il quale gli emendamenti fatti propri dalla commissione devono comunque essere nuovamente votati dall'Assemblea, sembrerebbe costituire un indice evidente del rilievo riconosciuto, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge ed alla conseguente necessità che anche al Senato il giudizio di ammissibilità sia particolarmente rigoroso.

Ciononostante, abbandonando la lettura più restrittiva delle norme parlamentari fatta propria dalla Giunta per il Regolamento in occasione della riforma dell'art.78 del Regolamento¹⁷⁵ e ribadita dallo stesso Presidente del Senato nella sua circolare sull'istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997, la prassi applicativa al Senato si è fatta progressivamente più permissiva, dando luogo ad una notevole divaricazione con l'altro ramo; divaricazione solo parzialmente colmata da quella sorta di correttivo (peraltro 'al ribasso') di cui parlava E. Griglio qualche anno fa facendo riferimento a quella compressione degli spazi del vaglio presidenziale di ammissibilità che di fatto si sarebbe prodotta, sia alla Camera che al Senato, in conseguenza del regime derogatorio di cui godono le proposte emendative del Governo, che possono essere presentate fino a quando sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento cui si riferiscono¹⁷⁶. E peraltro, pare degno di nota il fatto che anche in questo caso, quando gli spazi del vaglio presidenziale appaiono così ridotti (ma comunque non azzerati), sul piano normativo si registri una si-

mentari e del Governo, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, pubblicazione a cura della Camera dei Deputati, Roma 2013, p. 1129, spec. p. 1147 ss., tutti con ulteriori indicazioni bibliografiche e richiami alla giurisprudenza parlamentare.

¹⁷⁴ Queste non sono le uniche asimmetrie a livello regolamentare. Si pensi ancora, a titolo di esempio, al diverso tipo di controllo esercitato dal Comitato per la legislazione, che ai sensi dell'art.96-bis, 1° comma, Reg. Cam. è chiamato ad esprimere un parere sul decreto-legge in ordine ai requisiti di specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto, rispetto a quello, assai meno penetrante, esercitato al Senato dalla Commissione Affari costituzionali. Dubita peraltro che il Comitato riesca ad esercitare il controllo che gli competerebbe stante la scarsa praticabilità della via indicata dall'art.96-bis, 1° comma, ossia la possibilità di proporre la soppressione delle disposizioni 'intruse', non solo per la difficoltà della loro individuazione, ma anche perché la proposta verterebbe su norme già in vigore. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011, p. 85.

¹⁷⁵ Cfr. la *Relazione* della Giunta del 4 marzo 1982 ed il *Parere*, sempre della Giunta, dell'8 novembre 1984.

¹⁷⁶ Cfr. gli artt.86, 5° comma, Reg. Cam. e 100, 6° comma, Reg. Sen. Le ragioni per le quali, secondo E. Griglio, il controllo di ammissibilità risulterebbe più difficile possono essere così sommariamente riassunte: tempi ristretti fra presentazione e votazione dell'emendamento; peso istituzionale del proponente; minaccia di ricorso alla questione di fiducia; difficoltà di valutare un testo dal contenuto spesso eterogeneo, volto a soddisfare interessi di regolazione differenti; facilità nella presentazione di emendamenti interamente sostitutivi data la natura monoarticolare del disegno di legge di conversione. E. GRIGLIO, *La conversione dei decreti-legge*, cit., p. 326 ss.

Osservatorio sulle fonti

gnificativa asimmetria fra i due rami del Parlamento, dal momento che, se il Regolamento della Camera espressamente subordina l'ammissibilità delle proposte emendative presentate, per dir così, 'in zona Cesarini', al fatto che esse si muovano «nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commissione», nulla di analogo si rinviene nel Regolamento del Senato.

Proprio in corrispondenza dell'allentarsi delle maglie del vaglio di ammissibilità degli emendamenti al Senato sarebbe emersa la propensione dell'esecutivo a far partire da quel ramo l'*iter* per la conversione dei propri decreti-legge.

Facendo registrare una evidente inversione di tendenza rispetto agli esecutivi che si erano succeduti nel corso della XIII legislatura, i quali avevano mostrato una chiara predilezione, in misura più o meno marcata, per la Camera¹⁷⁷, la scelta dei Governi della XIV legislatura ricade infatti, per l'appunto, sul Senato. È infatti da lì che nella maggior parte dei casi prende le mosse l'*iter* per la conversione dei decreti-legge adottati dai due esecutivi a guida Berlusconi, il Governo Berlusconi II (84 disegni di legge di conversione alla Camera, pari al 47,2% del totale; 94 al Senato, pari al 52,8%), ed il Governo Berlusconi III (18 disegni di legge di conversione alla Camera, pari al 42,9%; 24 al Senato, pari al 57,1%)¹⁷⁸.

Se i dati sono inconfutabili, meno chiare appaiono invece le ragioni che avrebbero indotto l'esecutivo a scegliere il Senato per la presentazione del disegno di legge di conversione, soprattutto se si tentasse di ricondurle al diverso orientamento delle due Camere in ordine alla ammissibilità degli emendamenti. Ragionando nell'ottica di una celere conversione del decreto-legge, potrebbe infatti apparire quasi paradossale che il Governo privilegi il Senato, dove, in teoria, i tempi si potrebbero significativamente allungare per la necessità di esaminare anche quelle proposte emendative che alla Camera non sarebbero ammesse.

Proprio questa potrebbe invece essere, secondo N. Lupo, una delle ragioni sottese a tale scelta. Riflettendo sul cammino dei disegni di legge di conversione dei quattro decreti c.d. milleproroghe della XIV legislatura, tre dei quali sono stati per l'appunto presentati in prima lettura al Senato (ma si tratta di considerazioni che in linea di massima, mi pare, si attagliano a tutti i decreti-legge), Lupo ritiene infatti che uno dei possibili obiettivi dell'esecutivo sia proprio quello, fra l'altro, di favorire la conversione del decreto in tempi il più possibile rapidi; ciò che probabilmente non accadrebbe se il proce-

¹⁷⁷ Il Governo Prodi II aveva presentato 124 disegni di legge di conversione alla Camera (pari al 51,5% del totale) e 117 al Senato (pari al 48,5%); i disegni di legge presentati dal Governo D'Alema alla Camera erano stati 32 (pari al 57,1%), al Senato 24 (pari al 42,9%); infine, a fronte di 23 disegni di legge presentati alla Camera, erano stati soltanto 2 quelli presentati al Senato dal Governo Amato II (pari rispettivamente al 92% ed all'8%).

¹⁷⁸ Giova precisare che qui, come del resto anche altrove nel testo, i disegni di legge di conversione restituiti al Governo per essere ripresentati all'altro ramo sono stati conteggiati come se fossero stati presentati 'in prima lettura' là dove sono stati ripresentati, dal momento che quella di chiedere il «trasferimento» del disegno di legge (per ragioni di connessione per materia o di urgenza, e comunque senza obbligo di fornire motivazione) è scelta rimessa all'esecutivo. Sulla prassi del trasferimento e sulle sue differenze con l'istituto del ritiro cfr. C. MUSCARÀ, *Trasferimento di disegni di legge da una Camera all'altra prima della loro approvazione*, in *Rass. parl.*, 1960, p. 1888 (*passim*).

Osservatorio sulle fonti

dimento di conversione partisse dalla Camera, dal momento che la stessa sarebbe poi con tutta probabilità chiamata nuovamente a deliberare, a causa delle modifiche apportate dal Senato e lì presentate per evitare il più severo vaglio di ammissibilità nell'altro ramo. La scelta dell'esecutivo peraltro – ipotizza ancora N. Lupo – potrebbe cadere sul Senato anche per un altro motivo: consapevole del fatto che l'istruttoria si svolge sostanzialmente in uno solo dei rami del Parlamento, il Governo potrebbe in questo modo inviare un segnale di incoraggiamento alla presentazione di proposte emendative in sede parlamentare¹⁷⁹.

La tendenza emersa nella XIV legislatura trova peraltro subito una smentita nel corso della XV legislatura ad opera del Governo Prodi II, che presenta 37 disegni di legge di conversione (pari al 64,9% del totale) alla Camera e 20 (pari al 35,1%) al Senato. Pur senza addentrarsi in analisi di tipo politologico, che ovviamente esulano da questa indagine, è comunque difficile non pensare che la marcata divaricazione che si registra, da un punto di vista numerico, fra i disegni di legge di conversione presentati alla Camera e quelli presentati al Senato sia con tutta probabilità da imputarsi al fatto che, come è noto, l'esecutivo ha una maggioranza risicatissima al Senato e preferisca quindi presentare in quella sede il *fait accompli* di un testo comunque già emendato ed approvato dalla Camera e quindi sperabilmente meno suscettibile di annegare in un mare di emendamenti¹⁸⁰.

Abbandonata dal secondo Governo Prodi nel corso della XV legislatura, la tendenza a prediligere il Senato per la 'prima lettura' dei disegni di legge di conversione viene invece confermata da parte di entrambi gli esecutivi che si succedono nel corso della XVI legislatura, il Governo Berlusconi IV ed il Governo Monti.

A fronte dei 41 disegni di legge di conversione presentati alla Camera (pari al 46,6% del totale), saranno infatti 47 quelli presentati al Senato (pari al 53,4%) dal Governo Berlusconi IV. Ed anche in questo caso è assai probabile che, come aveva ipotizzato N. Lupo riferendosi proprio ai precedenti esecutivi a guida Berlusconi succedutisi nel corso della XIV legislatura, la predilezione (per la verità non troppo marcata) dell'esecutivo per il Senato per dare l'avvio all'*iter* sia da riconnettersi all'esigenza di snellire il procedimento di conversione, ma che in certi casi non le sia estranea – ancorché non espres-

¹⁷⁹ Cfr. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa*, cit., p. 196 ss. Lupo si sofferma in particolare sui decreti-legge c.d. milleproroghe, perché essi, già contenutisticamente eterogenei *ab origine*, ben si presterebbero all'inserimento di previsioni ulteriori all'atto della conversione. Le considerazioni di Lupo, come detto, sembrano peraltro tali da valere, in linea di massima, per tutti i decreti-legge. Anzi, lo stesso Lupo ricorda come poi, in realtà, tutti i decreti c.d. milleproroghe tranne il primo siano stati convertiti dopo tre letture, mentre la gran parte dei decreti-legge della XIV legislatura è stata convertita dopo due sole letture.

¹⁸⁰ Del resto, come sottolinea l'Osservatorio sulla legislazione nel suo *Rapporto 2008 sulla legislazione*, p. 346, anche il numero di decreti-legge adottati nella XV legislatura, particolarmente basso, sarebbe da ricondurre all'atipico strutturarsi dei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizione al Senato, che avrebbero reso problematica la conclusione dell'*iter* legislativo (compreso quello per la conversione dei decreti-legge) e avrebbero indotto il Governo a «massimizzare l'uso degli strumenti normativi la cui adozione è soggetta ad una semplice autorizzazione parlamentare, come decreti legislativi e regolamenti di delegificazione, a fronte di un ridotto numero di leggi e di un limitato ricorso alla decretazione d'urgenza».

Osservatorio sulle fonti

samente dichiarata – la volontà di consentire alle diverse componenti della maggioranza di arricchire il testo del decreto in sede di conversione¹⁸¹.

La leggera preferenza per il Senato per la presentazione dei disegni di legge di conversione si somma peraltro alla evidente propensione dell'esecutivo – a detrimento, come si diceva, del principio bicamerale anche nella sua blandissima accezione di 'bicalameralismo alternato' – a 'blindare' il testo licenziato dal Senato ponendo la questione di fiducia alla Camera un numero di volte assai maggiore rispetto all'ipotesi opposta: salvo errori, sono infatti nove i decreti-legge convertiti dopo che alla prima lettura al Senato ha fatto seguito la 'ratifica' da parte della Camera¹⁸², solo quattro quelli la cui conversione arriverà dopo che l'esecutivo ha posto la fiducia al Senato sul testo approvato in prima lettura alla Camera¹⁸³.

Ma sono anche in questo caso i 'numeri' dell'esecutivo a guida Monti a spiccare: solo 16 disegni di legge di conversione presentati alla Camera (pari al 39% del totale) e ben 25 al Senato (pari al 61%). E la 'forbice' si allargherebbe ulteriormente se utilizzassimo a mo' di 'spartiacque' la sentenza n. 22 del 2012, con la quale la Corte costituzionale, cominciando a ragionare del principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge, ha indubitabilmente dato un chiaro impulso ad una applicazione armonizzata delle disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato relativamente in particolare al vaglio presidenziale di ammissibilità degli emendamenti che, come abbiamo visto, sembrerebbe costituire uno dei principali fattori in grado di orientare le scelte dell'esecutivo¹⁸⁴. Non c'è dubbio che i principali destinatari delle considerazioni della Corte fossero i due rami del Parlamento¹⁸⁵, ma cer-

¹⁸¹ Prova ne sono, quasi paradigmaticamente, le vicende legate alla conversione del già ricordato d.l. n. 225/2010 (c.d. Milleproroghe), che, come detto, arriva dopo tre letture. Dopo una prima lettura al Senato, conclusasi con la presentazione di un maxi-emendamento con questione di fiducia, nel corso della lettura alla Camera il Governo presenterà infatti un nuovo maxi-emendamento (anche qui con questione di fiducia) che si è reso necessario per espungere dal testo, dopo i rilievi mossi dal Capo dello Stato, molto di quanto era stato introdotto con il maxi-emendamento al Senato; da qui, la necessità di un ultimo passaggio al Senato. Proprio in riferimento alla vicenda, il Presidente del Consiglio lamenterà il fatto che l'esecutivo sembra aver perso la disponibilità dei decreti-legge, il cui testo uscirebbe dal Consiglio dei Ministri da «focoso destriero purosangue» per trasformarsi in «ippopotamo» attraverso le letture in Parlamento (cfr. *www.corriere.it*, 23 febbraio 2011). Niente da obiettare, non fosse per il fatto che comunque anche l'esecutivo ha evidentemente collaborato alla metamorfosi, trasfondendo le modifiche (nella specie, quelle apportate nel corso della lettura al Senato e che saranno poi oggetto del richiamo del Capo dello Stato) in un maxi-emendamento su cui ha posto la fiducia...

¹⁸² Si tratta dei decreti-legge n. 154/2008, n. 180/2008; n. 207/2008 (c.d. Milleproroghe, sul quale doppia fiducia, anche al Senato); n. 103/2009, n. 135/2009, n. 78/2010 (doppia fiducia), n. 34/2011, oltre che dei già ampiamente ricordati decreti n. 98/2011 e n. 138/2011 (la 'manovra di luglio' e la 'manovra di agosto'), sui quali doppia fiducia, al Senato su un maxi-emendamento.

¹⁸³ Sono il d.l. n. 185/2008, il già citato d.l. n. 78/2009 (*Collegato alla manovra per il 2010*); il d.l. n. 40/2010; il d.l. n. 70/2011. Si noti che peraltro su tutti il Governo aveva posto la questione di fiducia anche alla Camera, in questo modo 'strozzando' il dibattito anche in quel ramo.

¹⁸⁴ Cfr. il punto 4.1 del *considerato in diritto*.

¹⁸⁵ La stessa Corte espressamente menziona una lettera inviata il 7 marzo 2011 ai Presidenti delle Commissioni parlamentari con la quale, richiamando il 'vecchio' parere della Giunta per il Regolamento del 1984 e la circolare sull'istruttoria legislativa del 1997, il Presidente del Senato esortava le Commis-

Osservatorio sulle fonti

tamente la sentenza rappresenta un ‘segnale’ inequivocabile anche per l’esecutivo, in qualche modo avvertito del sostanziale disfavore della Consulta verso un utilizzo troppo blando del vaglio di ammissibilità e conseguentemente, anche se implicitamente, di chi se ne volesse avvantaggiare.

La sentenza della Corte è, come è noto, del 13-16 febbraio 2012 (pubblicata il 22 dello stesso mese). Ora, mentre gli otto decreti-legge che l’esecutivo ha adottato fino ad allora sono stati presentati per la conversione in pari misura alla Camera ed al Senato¹⁸⁶, è proprio a partire da quel momento che l’esecutivo mostra chiaramente di privilegiare il Senato per l’avvio dell’*iter* per la conversione: 21 disegni di legge presentati in prima lettura in quel ramo (pari al 63,3% del totale), solo 12 (pari al 36,4%) quelli presentati alla Camera¹⁸⁷.

Quanto alle ragioni che potrebbero aver indotto l’esecutivo a scegliere il Senato per poco meno dei due terzi dei disegni di legge di conversione, può darsi che anche in questo caso abbia in qualche misura pesato l’esigenza di voler dare un ‘segnale’ di apertura alle varie forze politiche che sostengono l’esecutivo, mostrando di voler comunque garantire loro uno spazio significativo per la presentazione di proposte emendative (salvo poi ‘coagulare’ il tutto in un maxi-emendamento sul quale porre la fiducia)¹⁸⁸; ma indubbiamente, vista anche la ‘frenesia’ che, come abbiamo visto, sembra costituire la cifra della sua azione politica, pare assai più probabile che il Governo mirasse piuttosto ad accelerare il più possibile i tempi della conversione, evitando quella terza lettura che si

sioni ad interpretare in modo particolarmente rigoroso le norme regolamentari in materia di ammissibilità degli emendamenti. E certo quel richiamo della Corte difficilmente potrebbe essere interpretato come qualcosa di diverso da un vero e proprio ‘invito’ a dare seguito a quegli intendimenti.

¹⁸⁶ Sono infatti 4 i decreti-legge presentati alla Camera (il d.l. n. 201/2011, il primo dei decreti varati dal nuovo esecutivo, il d.l. n. 215/2011, il d.l. n. 216/2011, il d.l. n. 5/2012) e 4 quelli presentati al Senato (il d.l. n. 211/2011, il d.l. n. 212/2011, il d.l. n. 1/2012 ed il d.l. n. 2/2012).

¹⁸⁷ Salta agli occhi, scorrendo l’elenco dei decreti-legge, che mentre tutti quelli la cui conversione è iniziata alla Camera sono stati convertiti, ben sei di quelli presentati al Senato sono invece decaduti. La ‘tentazione’, è ovvio, sarebbe quella di sottrarli dal computo, ma questo parrebbe possibile, in realtà, solo laddove il loro contenuto fosse stato eventualmente ripreso in altri provvedimenti ripresentati al Senato. Solo in quel caso si potrebbe infatti pensare che la scelta del Governo sia stata dettata dall’esigenza di non perdere l’attività istruttoria già effettuata, risultando quindi, in qualche misura, ‘obbligata’. Ma dei decreti decaduti solo due verranno trasfusi in provvedimenti ripresentati al Senato: il d.l. n. 87/2012, accorpato al d.l. n. 95/2012 (c.d. *Spending Review 2*) ed il d.l. n. 187/2012, il cui contenuto viene trasposto nel d.l. n. 179/2012. Gli altri decreti infatti, ad eccezione del d.l. n. 188/2012, la cui mancata conversione è sostanzialmente legata al venir meno dell’accordo politico fra le forze che sorreggono il Governo, verranno ripresi in alcuni disegni di legge presentati alla Camera: il d.l. n. 185/2012 ed il d.l. n. 216/2012 nel disegno di legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012), il d.l. n. 194/2012 in quella che diventerà la legge n. 213/2012.

¹⁸⁸ Che lo spazio fosse ancora probabilmente disponibile è desumibile dal fatto che, a distanza di quasi due anni dalla pronuncia della Corte, il Presidente del Senato, con lettera del 28 dicembre 2013, raccomandava ai Presidenti di Commissione (ed in particolare a quello della Commissione Affari costituzionali in sede consultiva) di esercitare un controllo penetrante sulla proponibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione, avvertendo che lui stesso si sarebbe comportato allo stesso modo.

Osservatorio sulle fonti

sarebbe potuta rendere necessaria se l'*iter* di conversione avesse preso le mosse alla Camera¹⁸⁹.

Ciò che in ogni caso salta agli occhi è il fatto che l'esecutivo, che comunque mostra una significativa propensione a porre in un ramo la questione di fiducia sul testo licenziato dall'altro (di quanto questa propensione sia 'significativa' diremo subito), sembra quantomeno evitare – non è ovviamente dato sapere se scientemente o meno – quell'ulteriore *vulnus* al principio bicamerale rappresentato dalla apposizione della questione di fiducia alla Camera e non al Senato: in cinque occasioni infatti il Governo pone la questione di fiducia alla Camera sul testo approvato dal Senato¹⁹⁰ mentre sono quattro i casi di 'blindatura' al Senato del testo approvato dalla Camera¹⁹¹.

Si diceva di quanto sia 'significativa' la propensione dell'esecutivo a 'blindare' i testi licenziati da una delle due Camere. Considerando i numeri nel loro valore assoluto, è evidente che, rispetto all'esecutivo a guida Berlusconi, il Governo Monti ha utilizzato la questione di fiducia per 'blindare' in un ramo il testo licenziato dall'altro un numero di volte inferiore (9 contro 13). Se però si tiene conto del numero dei decreti-legge adottati dai due esecutivi (88 il Governo Berlusconi, 41 il Governo Monti) e del numero di quelli 'blindati' in seconda lettura (come detto, 13 quelli del Governo Berlusconi, pari al 14,8% del totale, 9 quelli del Governo Monti, pari al 22% del totale), è chiaro che, fra i due, proprio l'esecutivo Monti è quello che, in proporzione, ha provocato il maggior numero di casi di quello che ho definito 'monocameralismo indotto'¹⁹². Viceversa, è il Governo Berlusconi (e non quello a guida Monti) quello che, come abbiamo visto, mostra una innegabile propensione a quello che si potrebbe definire un 'monocameralismo indotto ed asimmetrico': 9 fiducie poste alla Camera sul testo trasmesso dal Senato, 4 al Senato sul testo trasmesso dalla Camera, a fronte delle 5 questioni di fiducia poste alla Camera sul testo del Senato e delle 4 poste al Senato sul testo della Camera dal Governo Monti.

¹⁸⁹ Ciò che per l'appunto accade, ad esempio, per la conversione del d.l. n. 216/2011 (c.d. Milleproroghe) e del d.l. n. 174/2012 (quello che, assieme al d.l. n. 179/2012, rende palese la crisi dell'esecutivo), entrambi presentati per la conversione alla Camera ed oggetto di tre letture, tutte peraltro destinate a concludersi con la apposizione della questione di fiducia da parte dell'esecutivo. Ma non mancano esempi in senso opposto: il d.l. n. 5/2012, presentato per la conversione al Senato, viene infatti convertito dopo tre letture (e dopo che il Governo ha posto la questione di fiducia sia al Senato in prima lettura che alla Camera); anche il d.l. n. 16/2012 (c.d. Semplificazioni tributarie), la cui conversione prende ugualmente le mosse dal Senato, viene convertito dopo tre letture, ciascuna delle quali accompagnata dalla apposizione della questione di fiducia. E già si è fatto cenno (v. *supra*, nota 167) alle peculiari vicende che contrassegnano la conversione del d.l. n. 212/2011, il cui *iter* inizia al Senato e lì si conclude in terza lettura, dopo che alla Camera il testo è stato fatto oggetto di un'insolita operazione di 'dimagrimento'.

¹⁹⁰ Si tratta del d.l. n. 211/2011; del d.l. n. 1/2012 (c.d. Cresci Italia sul quale doppia fiducia); del d.l. n. 29/2012; del d.l. n. 95/2012 (c.d. *Spending Review 2*, sul quale doppia fiducia); del d.l. n. 179/2012 (c.d. Crescita 2.0, sul quale ancora doppia fiducia).

¹⁹¹ Si tratta in questo caso del d.l. n. 201/2011 (c.d. Salva Italia); del d.l. n. 74/2012 (doppia fiducia); del d.l. n. 83/2012 (c.d. Sviluppo, doppia fiducia); del d.l. n. 158/2012 (doppia fiducia).

¹⁹² I numeri appaiono peraltro ancor più significativi se consideriamo la diversa durata dei due esecutivi: tre anni e mezzo il Governo Berlusconi, tredici mesi (di cui quattro da dimissionario) il Governo Monti.

Osservatorio sulle fonti

Dopo che sia il quarto Governo a guida Berlusconi che il Governo Monti hanno confermato, sia pur con le differenze di cui si è detto, una significativa propensione a presentare i disegni di legge di conversione al Senato, la XVII legislatura fa registrare prima una frenata e poi una brusca inversione.

Il Governo Letta ripartisce infatti quasi a metà i disegni di legge di conversione dei propri decreti-legge fra i due rami, mostrando anzi una lieve propensione per la Camera (13 alla Camera e 12 al Senato) e, contrariamente a quanto si potrebbe pensare vedendo quante volte fa ricorso alla questione di fiducia alla Camera (sette) ed al Senato (una sola, in un caso di doppia fiducia), non utilizza la fiducia per ‘congelare’ il testo licenziato dal Senato se non in due occasioni; e peraltro, in un caso farà esattamente il contrario, riportando quasi all’equilibrio la situazione.

Per tre volte infatti la questione di fiducia viene posta sì alla Camera, ma quello è il ramo dal quale ha preso le mosse l’*iter* per la conversione, che in due casi proseguirà al Senato (senza che l’esecutivo ricorra alla fiducia anche in quella sede) ed in un caso invece si arresterà dopo la prima lettura alla Camera¹⁹³.

Restano invece, a segnare delle increspature in un quadro altrimenti quasi perfettamente simmetrico, da un lato i già ampiamente citati decreti n. 43/2013 (adottato dal Governo Monti e convertito per l’appunto in presenza del Governo Letta) e n. 133/2013 (il c.d. decreto IMU-Bankitalia), entrambi incardinati al Senato e poi convertiti dopo che l’esecutivo ha posto la questione di fiducia alla Camera sul testo proveniente dall’altro ramo¹⁹⁴; dall’altro lato, a riequilibrare in parte il conteggio numerico, il d.l. n. 114/2013, la cui conversione arriva dopo che il Governo ha posto la questione di fiducia sia alla Camera (dove aveva presentato il disegno di legge di conversione), sia al Senato¹⁹⁵.

Formulare ipotesi su quali possano essere state le ragioni che hanno indotto l’esecutivo a guida Letta a questa scelta è ovviamente impresa tutt’altro che facile.

Si potrebbe pensare che il vaglio di ammissibilità degli emendamenti al Senato stia finalmente cominciando a stringere le sue maglie, sicché l’esecutivo, non potendo più contare sui vantaggi che da quel regime più blando gli venivano, abbia perso interesse a

¹⁹³ Si tratta del d.l. n. 69/2013 (oggetto di tre letture, dopo che sia la Camera, dove il Governo ha per l’appunto posto la questione di fiducia in prima lettura, che il Senato hanno ampiamente emendato il testo); del d.l. n. 126/2013 (peraltro, come già ricordato, decaduto per aver il Governo desistito, su ‘invito’ del Presidente della Repubblica, dopo che alla Camera il testo era stato pesantemente emendato e dove l’esecutivo aveva posto la questione di fiducia); del d.l. n. 146/2013, giunto al Senato dopo che alla Camera il Governo ha anche in questo caso posto la questione di fiducia.

¹⁹⁴ Si tratta comunque di casi non di poco conto, perché, come abbiamo già ricordato, le vicende della conversione dei due decreti-legge sono senz’altro sintomatiche dei vari mali che affliggono l’istituto della decretazione d’urgenza: se infatti nel caso del d.l. n. 43/2013 la ‘blindatura’ alla Camera è necessaria al Governo per poter arrivare alla conversione di un provvedimento che è rimasto troppo a lungo al Senato, dove è stato peraltro pesantemente emendato, nel caso del d.l. n. 133/2013 la questione di fiducia viene posta per contrastare le manovre ostruzionistiche delle opposizioni (poi definitivamente superate dal ricorso alla ‘ghigliottina’).

¹⁹⁵ Come già ricordato, la fiducia viene posta dal Governo, alla Camera prima ed al Senato poi, per evitare la decadenza del decreto-legge, dopo che il dibattito alla Camera si è protratto, anche per la partecipazione delle opposizioni alla redazione del testo, fino quasi alla scadenza dei 60 giorni.

Osservatorio sulle fonti

far partire l'*iter* per la conversione da quel ramo¹⁹⁶; oppure che sia stato l'esecutivo stesso ad essersi adeguato spontaneamente alle indicazioni che inequivocabilmente provenivano dalla Corte costituzionale a non 'approfittare' delle eventuali asimmetrie nelle prassi applicative in uso nei due rami del Parlamento.

Quello che è certo, comunque, è che, come detto, il Governo Letta sembra rispettare l'ortodossia del bicameralismo paritario, in evidente controtendenza rispetto agli esecutivi che lo hanno preceduto. Fa invece registrare una brusca inversione di rotta il Governo Renzi, che addirittura rovescia le proporzioni: al 10 novembre 2015, saranno infatti 23 (pari al 57,5% del totale) i disegni di legge di conversione presentati alla Camera e solo 17 quelli presentati al Senato (pari al 42,5%).

Può darsi che, come già per l'esecutivo a guida Letta, abbia pesato sulle scelte del Governo Renzi la sempre più marcata armonizzazione delle prassi applicative in materia di ammissibilità degli emendamenti e, più in generale, l'affievolimento delle asimmetrie procedurali fra i due rami del Parlamento. Certo questo non spiega perché il Governo mostri una così marcata propensione per la Camera per la presentazione dei disegni di legge di conversione. L'impressione è che il dato numerico non possa essere interpretato se non ricollegandolo alle condizioni politiche entro le quali il Governo si muove e che, seppur su scala assai più ridotta e sicuramente non con gli effetti devastanti che si erano prodotti allora in termini di tenuta dell'esecutivo e di governabilità, richiamano quelle in cui si era venuto a trovare il secondo Governo Prodi nel corso della XV legislatura. Al pari di quello, anche il Governo Renzi può infatti contare al Senato su una maggioranza che, già meno consistente rispetto a quella di cui gode alla Camera in virtù dei premi di maggioranza previsti dalla legge n.270/2005, si è venuta progressivamente assottigliando, fino ad arrivare a situazioni di 'pre-crisi' quale quella che nel mese di gennaio 2015 ha accompagnato la approvazione della nuova legge elettorale (la legge n.52/2015), che ha visto la non partecipazione al voto di 'pezzi' della maggioranza e, viceversa, il sostegno di alcuni esponenti delle opposizioni.

Da qui, probabilmente, la scelta di affidare preferibilmente alla Camera la prima lettura del disegno di legge di conversione e, se possibile, di raggiungere in quella sede un accordo politico sul testo, da sottoporre poi ad una mera 'ratifica' da parte del Senato; ciò che peraltro sembrerebbe trovare una conferma nel fatto che il Governo, segnando anche qui una evidente discontinuità con gli esecutivi che lo hanno preceduto, ha posto la fiducia alla Camera sul testo licenziato in prima lettura dal Senato solo 5 volte¹⁹⁷,

¹⁹⁶ Anche se la già ricordata lettera del 28 dicembre 2013 con la quale il Presidente del Senato sollecitava le Commissioni ad esercitare un controllo (v. *supra*, nota 187) farebbe pensare che ancora qualche 'varco' fosse aperto. Che lo spazio fosse ancora probabilmente disponibile è desumibile dal fatto che, a distanza di quasi due anni dalla pronuncia della Corte, il Presidente del Senato, con lettera del 28 dicembre 2013, raccomandava ai Presidenti di Commissione (ed in particolare a quello della Commissione Affari costituzionali in sede consultiva) di esercitare un controllo penetrante sulla proponibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione, avvertendo che lui stesso si sarebbe comportato allo stesso modo.

¹⁹⁷ Si trattava della conversione del d.l. n. 2/2014 (peraltro adottato dal Governo Letta, sicché la scelta del Senato per dare l'avvio all'*iter* di conversione era da imputarsi a quell'esecutivo); del d.l. n. 47/2014;

Osservatorio sulle fonti

mentre ha fatto esattamente il contrario (questione di fiducia al Senato sul testo approvato dalla Camera) per ben 9 volte¹⁹⁸. Ciò che lo porta a segnare un primato sia per quel che concerne la percentuale di ‘blindature’ in un ramo del testo licenziato dall’altro ramo in rapporto con il numero complessivo dei disegni di legge di conversione, che arriva al 35%¹⁹⁹; sia con riferimento alla propensione a privilegiare una delle Camere a discapito dell’altra (il ‘monocameralismo asimmetrico’ di cui si parlava), che appare particolarmente accentuata e senz’altro a favore della Camera: come abbiamo visto, su 40 disegni di legge di conversione, 9 (pari al 22,5% del totale) vengono infatti ‘blindati’ al Senato dopo un primo passaggio alla Camera, solo 5 (pari al 12,5%) subiscono la sorte contraria (‘blindatura’ alla Camera del testo uscito dal Senato)²⁰⁰.

11. La maggioranza ‘condiscendente’.

Costantino Mortati, che aveva notoriamente in antipatia l’istituto stesso della decretazione d’urgenza, in Assemblea costituente ebbe ad affermare di ritenere addirittura «esiziale» qualsiasi tentativo di regolamentazione e di disciplina dei decreti-legge, dal momento che, così argomentava, «essa ingenera da una parte la tentazione da parte del Governo di abusarne per la più rapida realizzazione dei fini della sua politica; dall’altra parte, vorrei dire, eccita la condiscendenza del Parlamento, il quale tende a scaricarsi dei compiti di sua spettanza»²⁰¹.

Mortati era stato buon profeta: l’‘entusiasmo’ con il quale il Governo ricorre alla decretazione d’urgenza appare incontestabile. E non è neppure troppo difficile capirne le ragioni: come scriveva V. Di Porto qualche anno fa²⁰², il decreto-legge è uno strumento in primo luogo molto facile da usare per l’esecutivo, dal momento che basta una deliberazione del Consiglio dei Ministri e la firma del Capo dello Stato (mai negata, fatti salvi

del d.l. n. 66/2014 (doppia fiducia); del d.l. n. 133/2014 (doppia fiducia); del d.l. n. 192/2014 (doppia fiducia).

¹⁹⁸ In questo caso si trattava del d.l. n. 36/2014; del d.l. n. 83/2014; del d.l. n. 92/2014; del d.l. n. 119/2014 (doppia fiducia); del d.l. n. 133/2014 (doppia fiducia); del d.l. n. 192/2014 (doppia fiducia); del d.l. n. 3/2015; del d.l. n. 7/2015, del d.l. n. 83/2015.

¹⁹⁹ Giova ricordare che il Governo Monti era sì era per così dire ‘fermato’ al 22%.

²⁰⁰ Non così per il Governo Berlusconi, che, come abbiamo visto, aveva invece mostrato una evidente tendenza a preferire il Senato, ma con numeri, anche in questo caso, neppure paragonabili a quelli dell’esecutivo a guida Renzi: su 88 disegni di legge di conversione, il Governo aveva posto la fiducia alla Camera sul testo licenziato dal Senato per 9 volte (pari a poco più del 10% del totale), mentre aveva ‘blindato’ al Senato il testo approvato in prima lettura alla Camera solo per 4 volte (meno del 5% del totale).

²⁰¹ Atti della Assemblea costituente, seduta pomeridiana di giovedì 18 settembre 1947. Per una ricostruzione dell’acceso dibattito in Assemblea costituente sulla opportunità di inserire nel testo costituzionale l’istituto della decretazione d’urgenza, *ivi* comprese le articolate posizioni di Mortati, che, pur schierandosi contro la sua regolamentazione in Costituzione, ammetteva peraltro che il Governo, in casi eccezionali, potesse emanare atti aventi forza di legge sanabili dalle Camere cfr. M FIORAVANTI, *Le potestà normative del Governo. Dalla Francia d’ancien régime all’Italia liberale*, Giuffrè, Milano 2009, p. 258 ss.

²⁰² V. DI PORTO, *Spigolature*, cit., p. 73.

Osservatorio sulle fonti

casi clamorosi); in secondo luogo, di grande efficacia, poiché entra in vigore immediatamente e costringe il Parlamento ad occuparsene in tempi brevi²⁰³; infine, di grande impatto mediatico²⁰⁴.

Ma l'illustre costituzionalista, riferendosi a quella che lui aveva chiamato la 'condiscendenza' del Parlamento nei confronti del Governo, sembrava aver intuito anche qualcos'altro. Ora, 'condiscendenza' è un termine quantomeno inusuale per un giurista, dal momento che sembra appartenere più alla psicologia che al diritto²⁰⁵, ed è peraltro un termine evocativo di due diversi atteggiamenti: *condiscendere* vale infatti come «concedere, permettere», ma (ed ecco l'ambivalenza) «con una certa remissività o con un certo compiacimento»²⁰⁶.

Nelle parole di Mortati, per la verità, sembrerebbe prevalere l'idea del 'compiacimento', della propensione volontaria, accompagnata da una certa intima soddisfazione, da parte del Parlamento ad abdicare al suo stesso ruolo; altri, più di recente, e direi a ragione, sembrano invece leggere i rapporti fra Parlamento e Governo in chiave più problematica, peraltro ancora ricorrendo a lemmi che non appartengono al mondo del diritto. Così, ad esempio, secondo R. Calvano, a fronte di un esecutivo 'dilagante', che sembra non rispettare alcuna delle regole previste²⁰⁷, le Camere mostrerebbero un atteggiamento ormai «pressoché totalmente acquiescente per non dire caratterizzato da una sorta di assuefazione»²⁰⁸. Parla invece di «remissività», ed in particolare – e condivisibilmente – di «remissività della maggioranza» G. Di Cosimo²⁰⁹.

Che la maggioranza si mostri remissiva (o acquiescente, che dir si voglia), pare effettivamente incontrovertibile, quantomeno alla luce di quanto sin qui detto.

È remissiva quando subisce la alterazione del calendario dei lavori per l'ennesima irruzione di un disegno di legge di conversione di un decreto-legge. È remissiva quando, in relazione a quel disegno di legge, il Governo pone la questione di fiducia (singola,

²⁰³ Ritengono anzi che la possibilità di ottenere una decisione parlamentare in tempi rapidi sarebbe oggi la ragione principale del ricorso, da parte dell'esecutivo, alla decretazione d'urgenza F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., p. 14 ss.

²⁰⁴ Già A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, eum editore, Macerata 2006, p. 50 ss. sottolineava come la precisa data di conclusione del procedimento di conversione consentisse al Governo di utilizzare subito il credito elettorale derivante dal solo fatto di aver condiviso in Consiglio dei Ministri le misure adottate. Su quest'ultimo punto cfr. anche M. MANETTI, *La via maestra*, cit., p. 2, la quale rimarca a sua volta come, individuando *coram populo* gli interventi ritenuti politicamente più urgenti, il decreto-legge, in particolare in regime maggioritario, si riveli uno strumento insuperabile a disposizione dell'esecutivo per rendere visibile l'attuazione del proprio programma.

²⁰⁵ Lo stesso Mortati, forse consapevole di ciò, nel seguito del suo intervento si sarebbe riferito ai concetti poco prima enunciati come a «fenomeni di psicologia politica».

²⁰⁶ Cfr. G. DEVOTO, G.C. OLI, *Il dizionario della lingua italiana*, Le Monnier, Firenze 1990, *ad vocem*.

²⁰⁷ R. Calvano si riferisce in particolare agli esecutivi a guida Monti e Letta.

²⁰⁸ R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *www.rivistaaic*, n. 2/2014, *passim* (la citazione è a p. 3).

²⁰⁹ G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in *Rass. parl.*, 2013, p. 409.

Osservatorio sulle fonti

doppia, tripla). Ed è remissiva quando accetta di votare in aula un maxiemendamento, anche se conservativo, o il testo della commissione sui quali il Governo ha ugualmente posto la questione di fiducia.

E ancora. È remissiva la maggioranza di uno dei due rami del Parlamento quando, a fronte del ritardo con cui l'altro tarda a trasmettere il disegno di legge di conversione, l'urgenza di concludere l'*iter* nei 60 giorni (anche senza che sia stata posta la questione di fiducia) preclude di fatto ogni possibilità emendativa²¹⁰.

Le ragioni dell'indebolimento della maggioranza, soprattutto nelle legislature più recenti, sembrano peraltro molteplici e tali da non escludersi a vicenda.

Da un lato, sembra evidente, come sottolinea taluno, che sul modo in cui si sono strutturati i rapporti fra l'esecutivo e la maggioranza che lo sostiene, abbia pesato, soprattutto per gli esecutivi Monti e Letta, la consapevolezza di dover fronteggiare una crisi economica e finanziaria di proporzioni inedite²¹¹.

Dall'altro lato, peserebbe sui parlamentari – e sembra anch'essa opinione condivisibile – il sistema della lista chiusa previsto dalla legge elettorale del 2005, in grado di permettere ai capipartito di esercitare un rigido controllo sui singoli²¹²; e peserebbe anche, per gli stessi parlamentari, la perdita di legittimazione e di autorevolezza legata alla consapevolezza di essere stati eletti in virtù di una legge da subito tacciata di incostituzionalità ed infine dichiarata tale dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n.1 del 2014²¹³.

Certo è che l'elevatissimo numero di ordini del giorno (talvolta centinaia) che vengono presentati anche da parlamentari della maggioranza che si sono visti precludere ogni possibilità di poter incidere sul testo attraverso una proposta emendativa, è lì, a testimoniare di una sensazione di frustrazione di chi vorrebbe fare qualcosa di più che accettare (o, ipotesi remotissima, respingere) un testo così com'è.

Anche qui qualche numero può dare un'idea della consistenza del fenomeno.

Limitandosi agli ordini del giorno presentati in aula, sul d.l. n. 70/2011 (maxiemendamento e fiducia al Senato, fiducia alla Camera) sono stati presentati 155 ordini del giorno alla Camera ed 87 al Senato; sul d.l. n. 201/2011 (il primo decreto-legge dell'esecutivo Monti, approvato, come si è visto, in soli 13 giorni dopo che il Governo ha posto la fiducia sia alla Camera che al Senato) gli ordini del giorno presentati alla Camera sono stati 237, al Senato 260; sul d.l. n. 133/2014 (anche in questo caso doppia fiducia, alla Camera ed al Senato), sono stati presentati 229 ordini del giorno alla Camera e 144 al Senato. E gli esempi potrebbero continuare, a conferma della 'rudezza' di

²¹⁰ Anche se, come detto, in questo caso si potrebbe riflettere se ciò non assuma piuttosto i tratti della convenzione, che probabilmente trova la sua ragion d'essere nell'esigenza di superare, *de jure condito*, le farraginosità della duplicazione del procedimento,

²¹¹ G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto*, cit., p. 419.

²¹² Ancora G. DI COSIMO, *op.loc. ult. cit.*

²¹³ R. CALVANO, *La decretazione d'urgenza*, cit., pag.3.

Osservatorio sulle fonti

una procedura che non lascia alcuno spazio di interlocuzione ai parlamentari, compresi, per l'appunto, quelli di maggioranza²¹⁴.

Molti di questi ordini del giorno sono peraltro destinati ad essere dichiarati inammissibili o respinti o, anche se accolti dal Governo, a cadere immediatamente nel dimenticatoio. Oppure, quantomeno al Senato, a decadere per il caso in cui il Governo decidesse di porre la questione di fiducia²¹⁵. Perché presentarli, allora?

Certamente pesa quanto si è detto sopra con riferimento in particolare alla prassi dei maxi-emendamenti (ma si tratta, a mio avviso, di considerazioni che si possono estendere a tutti i casi in cui alla maggioranza si chieda di essere 'condiscendente'), circa la necessità per i parlamentari – in particolare proprio per quelli che, facendo parte della maggioranza, devono giustificare il proprio sostegno ad un esecutivo del quale non condividono talune scelte – di dare comunque conto verso l'esterno di quanto hanno fatto e di quanto avrebbero voluto fare. Ma non vi è dubbio che, in connessione con questo, ci sia anche, evidente, il senso di frustrazione di cui si diceva.

Ed allora è probabile che avesse ragione V. Di Porto quando, in uno scritto di qualche anno fa, ragionava del fatto che degli ordini del giorno di indirizzo al Governo in fondo poco importa conoscere l'esito, perché ciò che davvero conta è che siano stati presentati, quasi a valere come «dichiarazioni di esistenza in vita» del Parlamento e soprattutto dei parlamentari²¹⁶. Se così fosse, verrebbe da dire che sembrerebbe quasi che

²¹⁴ Nella XVI legislatura sono stati complessivamente ammessi alla Camera 9814 ordini del giorno, 7625 dei quali (il 77,69%) sono stati approvati (accolti e/o accolti come raccomandazione); al Senato a fronte dei 2810 ordini del giorno ammessi, ne sono stati approvati 1414 (il 50,32%). Particolarmente elevato il numero di ordini del giorno presentati (ed ammessi) durante il Governo Monti (alla Camera ammissibili 3033, di cui approvati 2325 (il 76,66%), al Senato ammissibili 757, di cui approvati 244 (il 32,23%), a conferma, a fronte delle molte fiducie richieste, della notevole compressione della possibilità per la stessa maggioranza di incidere sul contenuto delle leggi, in particolar modo quelle di conversione. (Fonte: *Il Governo in Parlamento. XVI legislatura*, www.rapportiparlamento.it)

²¹⁵ Non così alla Camera dove, anche nel caso in cui il Governo dovesse porre la fiducia, gli ordini del giorno sono in ogni caso discussi ed eventualmente posti in votazione subito prima del voto finale; ciò che, come sottolinea N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, cit., p. 50, ha in genere l'effetto di aumentarne considerevolmente il numero.

²¹⁶ V. DI PORTO, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, III, Edizioni Plus, Pisa 2009, p. 110. Non meno amare le considerazioni di C. DEODATO, *Il Parlamento*, cit., p. 5, il quale, riferendosi in particolare al «monocameralismo di fatto», ossia allo «svuotamento (di fatto) della stessa possibilità di esercizio della funzione legislativa da parte di un'intera Camera», più di recente ha parlato di «deputati e senatori costretti a veicolare la loro iniziativa politica attraverso inconcludenti e velleitari ordini del giorno, anziché mediante il fisiologico deposito di proposte emendative».

Osservatorio sulle fonti

si sia aperta una nuova fase della nostra forma di governo: dopo quella del parlamentarismo compromissorio e quella del parlamentarismo tendenzialmente maggioritario, parrebbe arrivata quella del parlamentarismo malinconico...