UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

giugno 2018

Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575

I

L'Italia

di

Andrea Chiappetta

Claudia Cipolloni

Andrea Contieri

Marco Corrias

Alba Giuli

Rita Pescatore

SOMMARIO: 1. Il bicameralismo paritario nel procedimento legislativo ordinario: tra *pars destruens* e *pars costruens*. – 1.1. Una "critica della critica" alla lentezza del procedimento legislativo: l'alibi del bicameralismo paritario. – 1.2. Interventi modificativi del procedimento legislativo: una riforma "nel" bicameralismo, non "del" bicameralismo. – 1.3. Il procedimento legislativo alla luce del nuovo Regolamento del Senato: una possibile attuazione del bicameralismo procedurale. **2. Le commissioni legislative: l'attore che rivendica il ruolo di protagonista. –** 2.1. La progressiva affermazione delle Commissioni nelle diverse esperienze istituzionali italiane. 2.2. La rilevanza del ruolo nella composita disciplina del sistema parlamentare: dalla formula costituzionale ai Regolamenti delle Assemblee. 2.3. Il funzionamento delle Commissioni nelle diverse sedi di intervento alla prova della prassi. 2.4. L'ultima evoluzione della disciplina regolamentare del Senato: la necessità di restituire il vigore perduto al sistema delle Commissioni. **3. Il Governo nel procedimento legislativo.** – 3.1. L'evoluzione storica del "Governo in Parlamento" tra disciplina costituzionale e prassi. – 3.2. L'iniziativa legislativa governativa e la fase prelegislativa. – 3.3. Il Governo e il tempo delle decisioni parlamentari. – 3.4. Il ruolo del Governo nell'iter legislativo: i favor procedimentali, l'istruttoria legislativa e la presentazione degli emendamenti. – 3.5. L'Ipotesi di una "corsia preferenziale": dal voto a data certa alle possibili modifiche regolamentari. **4. Come "manipolare" il procedimento legislativo ordinario: l'attività delle minoranze e dei gruppi di interesse.** – 4.1. Premessa. – 4.2. L'evoluzione del rapporto tra maggioranza, minoranze e opposizione in Italia. – 4.3. Le tutele dell'opposizione e delle minoranze nel procedimento legislativo ordinario. – 4.4. L'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo ordinario. – 4.5.1. Uno sguardo al futuro rivalutando il passato. – 4.5.2. Superare lo scetticismo sulle lobbying attraverso una previsione organica della loro attività nel procedimento legislativo. **5. L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione".** – 5.1 L'istruttoria legislativa: caratteri e fondamenti. – 5.1.1. Quale finalità per l'istruttoria legislativa parlamentare? Strumenti dell'istruttoria e strumenti della qualità. – 5.2. Le storture all'istruttoria legislativa. – 5.3. Prospettive di soluzione: correttivi *in fieri* e correttivi *ex post*. **6. I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma.** – 6.1. I raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni nel procedimento legislativo: tra occasioni mancate e prospettive di riforma. – 6.2. Le procedure di interlocuzione tra lo Stato e le autonomie territoriali: dal dettato costituzionale al sistema delle Conferenze. – 6.3. Gli attuali processi riformatori e il segno di un mancato raccordo nel procedimento legislativo. – 6.4. Le prospettive di riforma nell'odierna architettura parlamentare. **7. Conclusioni.**

1. IL BICAMERALISMO PARITARIO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: TRA *PARS DESTRUENS* E *PARS COSTRUENS*

di *Alba Giuli*

1.1. Una "critica della critica" alla lentezza del procedimento legislativo: l'alibi del bicameralismo paritario.

«Anzitutto, risulta una balordaggine, o quanto meno un indimostrato luogo comune, asserire che il Senato, oggi come oggi, sia davvero quell'inutile doppione di cui molti parlano e, soprattutto, che sia la causa del ritardo della formazione delle leggi»[1].

Con queste parole Silvano Tosi, in un articolo su "La Nazione" del 1967, operava un'icastica demolizione del principale alone di pregiudizio che altera e appanna, ancora oggi, la discussione sulla funzionalità del sistema bicamerale italiano in ordine al procedimento legislativo.

Quid novi? La questione riguarda l'identità e l'attualità di interrogativi di fronte a una crisi attuale d'identità del Parlamento e della legge[2].

[1] S. TOSI, *Bicameralismo funzionale*, in *La Nazione*, 13 maggio 1967.

[2] Cfr. G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 7 ss.

In un contesto cosmopolita e polifunzionale, quale è quello moderno, ove il principio democratico è «il principio esclusivo di organizzazione dello Stato»[3] e la volontà popolare è la fonte ispiratrice da cui promana e che permea l'intero sistema[4], l'Assemblea legislativa è il bersaglio di innumerevoli tentativi di marginalizzazione del suo ruolo di preminenza all'interno dell'assetto istituzionale affermatosi con la Costituzione.

Infatti, dal quadro costituzionale emerge che il Parlamento, simbolo della sovranità popolare, è chiamato a trainare e dirigere l'ordinamento non nella veste di un solista che monopolizza la scena politica, ma inserito in un disegno di equilibrata e ordinata composizione di poteri.

La funzione legislativa è l'attività propria del Parlamento[5], è il principale strumento attraverso cui il popolo sovrano entra nei circuiti decisionali statali ed è, secondo l'art. 70 della Costituzione, esercitata collettivamente dalle due Camere[6]. Nello specifico, il primo comma dell'art. 72 della Costituzione stabilisce che «ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

Questi precipitati costituzionali fissano «il principio cardine in tema di procedimento legislativo e cioè quello di un bicameralismo perfetto. Tutte le leggi devono, pertanto, essere approvate da entrambi i rami del Parlamento nel medesimo testo»[7].

Nel dettaglio, il percorso formativo della legge prende avvio in una Camera, passa all'esame dell'altra e, nel caso in cui questa modifichi il testo della proposta di legge, ritorna alla lettura della prima; tale passaggio si ripete fino alla deliberazione di entrambe le assemblee parlamentari dell'*idem textus* (c.d. *navette*)[8].

Questo meccanismo è l'enucleazione a livello regolamentare dell'art. 70 Cost., segnatamente, è la trasposizione della struttura bicamerale paritaria, così da configurarsi come suo «corollario» diretto e necessario[9].

Pertanto, una completa esegesi dell'art. 70 Cost. e dell'attribuzione alle due Camere dell'esercizio collettivo della funzione legislativa non può prescindere da un'accurata

---

[3] V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 91 ss.; cfr. anche C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1975; cfr. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2006.

[4] Cfr. M. RUINI, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in *Atti parlamentari*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, p. 9 ss, ove afferma che «cadute le combinazioni ottocentesche con la sovranità regia, la sovranità spetta tutta al popolo, che è l'organo essenziale della nuova Costituzione, la forza viva cui si riconduce ogni potere, l'elemento decisivo che dice sempre la prima e l'ultima parola».

[5] Cfr. M. RUINI, *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 9 ss.

[6] Cfr. A. A. CERVATI, *Art. 70*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1985; cfr. N. LUPO, *Art. 70*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1335 ss.

[7] V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 248.

[8] Cfr. C. TUCCIARELLI, *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. cost.*, n. 2/1993, p. 383 ss.

[9] Cfr. A. RIEZZO, *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2008, p. 774 ss.

analisi della disciplina del procedimento legislativo [10], in quanto quest'ultimo è il "fenomeno giuridico"[11] attraverso il quale dalla deliberazione disgiunta di ciascuna delle Camere in ordine al medesimo testo legislativo si perviene a una espressione congiunta della volontà del Parlamento quale organo complesso[12].

Se unica è la manifestazione della volontà popolare, unico è il prodotto, la legge; complesso e articolato, invece, è il procedimento di formazione di essa.

Ne discende che nel modello bicamerale – osservava l'On. Tosato in Assemblea costituente – «le Camere sono bensì indipendenti e debbono agire quindi separatamente, ma sempre in vista di effetti unici finali»[13].

Pertanto, sono fondamentali le interazioni e il coordinamento tra i due rami del Parlamento.

Tuttavia l'epoca storica che viviamo registra un'inversione di tendenza: la "crisi" della legge[14], generata da un procedimento legislativo in affanno e alla perdurante ricerca delle vie della decisione [15], allargandosi a macchia d'olio, ha svelato la decadenza della rappresentanza politica.

Quando «i diversi soggetti del pluralismo, dispersi entro ordinamenti sempre più frantumati nella composizione sociale»[16], non trovano i luoghi istituzionali entro i quali i propri interessi, molteplici e contrastanti si compongano, sembra concretizzarsi quella «crisi generale dell'ordine sociale»[17] che G. Leibholz, in una delle poche interviste in cui fa riferimento al sistema democratico italiano, aveva indicato come il momento di passaggio dalla crisi dei singoli settori alla crisi societaria .

La dissoluzione della credibilità e, quindi, di legittimazione [18] che ha investito l'istituzione parlamentare ha condotto a uno scollamento del corpo politico dal corpo sociale e viceversa.

Infatti, da una parte l'incapacità parlamentare di tradurre la domanda popolare in una congrua decisione legislativa e, in generale, di predisporre un armonico sistema legislativo ha comportato incertezza e mescolanza di ruoli tra il Parlamento e il Governo, consentendo che quest'ultimo fosse «investito di un potere legislativo primario continuo»[19].

---

[10] Sul procedimento legislativo v. C. ESPOSITO, voce *Legge*, in *Nuovo Digesto,* Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1938, p. 719 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957; A. M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Noviss. Digesto*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1963, p.630 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976, p. 726 ss.

[11] S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 4.

[12] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, III ed. 2003, p. 121; cfr. anche C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 467.

[13] Onorevole TOSATO, *Atti Assemblea costituente*, seduta del 19 settembre 1947, p. 343.

[14] Cfr. A. CELOTTO – E. CONTE, voce *Legge*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3391 ss.; cfr. anche E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.

[15] Cfr. L. CARLASSARE, *La legge "ragione senza appetito",* in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 380 ss.

[16] G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale: tornare ai fondamentali*, Laterza, Bari, 2016, p. 225.

[17] G. LEIBHOLZ, *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. LANCHESTER, in *Quad. cost.,* n. 3/1981, p. 473 ss.

[18] Cfr. F. BASSANINI, *Prefazione*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 7 ss.

[19] F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Verona, 2009, p. 20.

Dall'altra, le disfunzioni e i tempi lunghi del procedimento legislativo hanno portato alla diffusione tra i cittadini di un sentimento di sfiducia e di estraneità nei confronti delle istituzioni rappresentative.

Il percorso formativo della legge è la sede principale ove si svolge quel continuo processo di integrazione politica e sociale a cui tende l'ordinamento e che ha come fine ultimo il ravvicinamento tra il rappresentante e il rappresentato.

Poiché la legge deve aderire e far fronte, quanto più possibile, ai bisogni che emergono dal tessuto sociale, d'importanza cruciale divengono le scelte pubbliche e il bilanciamento tra interessi che il legislatore è chiamato a operare nel corso della formazione della volontà legislativa.

Stante, dunque, l'ermetico intreccio che lega l'*iter legis* e le materie sociali[20], si comprende perché attualmente si ricerchino costantemente gli strumenti più adeguati per potenziare la funzionalità e la capacità decisionale del Parlamento.

Viene alla luce, allora, il compito di garante della tenuta dell'intero sistema democratico che la Costituzione riconosce alla legge parlamentare[21] e, di riflesso, che l'*iter* legislativo non consiste solo in una meccanica e consequenziale ripetizione di fasi compiute da soggetti diversi all'interno di ciascuna assemblea parlamentare, ma trova il proprio *quid pluris* nelle garanzie che lo contornano, prima tra tutte l'adozione di un sistema bicamerale paritario.

Un Senato paritetico a una Camera dei deputati con funzione di freno, di *Chambre de réflexion*, imponendo doppie letture e approvazioni, quindi più meditate decisioni, avrebbe contribuito al perfezionamento tecnico del lavoro legislativo[22]. Solo questa, pertanto, era anche l'unica motivazione annoverata da M. Ruini, nella relazione[23] all'Assemblea Costituente, per giustificare l'adozione di un bicameralismo perfetto.

Tali dunque, le scelte dei Costituenti di ieri, ma ad oggi?[24] «Il triangolo costituzionale disegnato dal pluralismo, l'unitarietà repubblicana e il parlamentarismo»[25] è ancora in grado di fare da scudo agli attacchi sferrati da una società in continua evoluzione che vede crescere sopra di sé, soprattutto in ambito legislativo e in misura sempre più invasiva, un'ulteriore dimensione, quella internazionale ed europea; costituisce ancora la tenaglia a cui l'individuo può aggrapparsi per non precipitare definitivamente nel vortice della diffidenza e indifferenza per quelle istituzioni che dovrebbero rappresentarlo?[26]

---

[20] Cfr. G. D'EUFEMIA, *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., n.1/1956, p. 16 ss.

[21] Cfr. P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 364.

[22] Cfr. ad esempio onorevole CASTIGLIA, *Atti II Sottocommissione*, seduta del 6 settembre 1946, p. 133.

[23] M. RUINI, *Relazione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947, in *Atti parlamentari,* Tipografia della Camera dei deputati, Roma.

[24] Cfr. A. QUASI, *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale,* in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 349 ss.

[25] A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p.2.

[26] Cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, prefazione di M. S. GIANNINI, trad. it. di S. COTTA, Ed. di Comunità, Milano, 1950, p. 85, afferma che «son proprio le istituzioni stesse del parlamentarismo che vengono colpite da questo distacco dell'opinione pubblica».

«Un Parlamento che non esprime più giuridicamente nella loro integralità le aspirazioni della comunità nazionale è ormai prossimo a perdere il suo prestigio»[27]- affermava Burdeau - e ad attivare un turbinio di degenerazioni che si sostanziano, sia nell'adozione di leggi non facenti parte di un progetto organico ma alluvionali, in quanto dettate solo allo scopo di sopperire alla necessità di turno o perché rispondenti a esigenze economiche e di mercato[28] o perché direttiva proveniente da un livello di sovranità sovrastatale, sia nella ben più pericolosa, avocazione permanente del ruolo di produttore legislativo da parte di un organo espressione della maggioranza, quale è il Governo[29], con il forte rischio che la «democrazia si strozzi»[30].

Da questo scenario emerge la necessità di recuperare il modello di centralità del Parlamento[31], questo sì, ma adattandolo al mutato contesto in cui è chiamato a operare[32]. Si deve prendere atto del fatto che l'organo parlamentare si presenta come la sede privilegiata ma non più esclusiva di manifestazione della sovranità popolare[33]. Tuttavia, poiché «rappresentanza sfidata non è rappresentanza cancellata»[34], in un contesto in cui gli obiettivi preminenti divengono semplificazione, rapidità ed efficienza dei processi decisionali, analizzare il bicameralismo paritario in ordine al procedimento legislativo ci consente di apprezzare e valutare dall'interno, come se disponessimo di una lente d'ingrandimento, il concreto rendimento di tale formula e, contemporaneamente, lo stato di vitalità dell'organo a cui è attribuita la titolarità del potere legislativo.

Infatti, le maggiori perplessità sull'identicità dei poteri tra le due Camere sono state ravvisate in ordine alla funzione legislativa.

È opinione diffusa che il doppio vaglio bicamerale sulle proposte legislative e sugli eventuali emendamenti rallenti e allunghi i tempi di approvazione. L'intento dei Costituenti, come abbiamo detto in precedenza, era quello di creare una seconda Camera di ripensamento che svolgesse un'attività equilibratrice e moderatrice delle decisioni legislative prese dalla Camera dei deputati[35].

---

[27] *Ivi,* p. 74.

[28] Cfr. S. RODOTÀ, in *La Repubblica*, 20 giugno 2012, in cui afferma che «non siamo di fronte alla buona – manutenzione - della Costituzione, ma a modifiche sostanziali della forma di Stato e di Governo. Le poche voci critiche non sono ascoltate, vengono sopraffatte da richiami all'emergenza così perentori che ogni invito alla riflessione configura il delitto di lesa economia».

[29]Cfr. L. CARLASSARE, *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. LANIA, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014, ove sostiene che «il Governo si è impadronito di tutte le funzioni del Parlamento e lo ha esautorato. Della funzione legislativa si è impadronito totalmente facendo solo decreti legge».

[30]*Ibidem*.

[31] Cfr. E. CHELI, *La "centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad cost.,* n.2/1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 385 ss.

[32] Cfr. P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Dem. dir*., n. 1/1981, p. 70.

[33] Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 117.

[34] M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato, Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato"*, Roma, in *www.italiadecide.it,* 2 dicembre 2015, p. 7.

[35] Cfr. E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, p. 323, ove afferma che «due Camere anziché una, avrebbero consentito una forma più articolata di - *checks and balances* - all'interno della stessa struttura parlamentare».

La realizzazione di questa esigenza garantistica si è trovata, però, di fronte a una differente realtà costituzionale che ha visto affermarsi un tipo di bicameralismo non solo basato sulla parità di poteri tra le Camere, ma fondato sulla completa omologazione di esse.

D'influenza determinante sui rapporti e sul funzionamento «in piena e totale concorrenza»"[36] dei due rami del Parlamento sono le dinamiche e le interazioni tra i partiti[37].

Se si ravvisa omogeneità politica, allora anche il Parlamento opererà sulla base della concordanza tra le due assemblee legislative e nessuna delle due potrà fungere né da contrappeso né da controllo per l'altra.

È sicuramente vero che il bicameralismo paritario, imponendo una duplice lettura dei disegni di legge, influisce sul fattore durata dell'*iter legis*. Ma il grado di incidenza di tale dato sul rendimento della formula bicamerale di tipo perfetto merita di essere ridimensionato alla luce di due considerazioni.

La prima punta a dimostrare che si realizza un identico dispiego di tempo sia se la conformazione parlamentare è bicamerale paritaria che monocamerale. È sufficiente che le due Camere, contestualmente, lavorino su progetti di legge differenti cosicché, una volta approvatone uno da un'assise, essa lo passi all'altra e ne riceva uno differente, già esaminato, su cui lavorare[38]. Si sposta l'attenzione sul metodo di organizzazione dell'attività e sulla programmazione dei lavori tra le due assemblee.

È stato, inoltre, sottolineato che questo meccanismo che si basa sull'esame coordinato dei testi legislativi da parte dei due rami del Parlamento è efficiente se, ovviamente, ha come ambito di applicazione un intero programma legislativo e non il singolo disegno di legge[39].

Al di là di questa argomentazione procedurale, la questione merita di essere analizzata da un profilo strettamente giuridico, quello della qualità della legislazione.

Si muove dalla constatazione che il sistema legislativo italiano, generato da un assetto parlamentare bicamerale paritario, non si è rivelato carente e inefficace a causa della lentezza del procedimento legislativo, perché, anzi, la piaga del nostro ordinamento si è rivelata essere il problema opposto: la sovrabbondanza legislativa[40]. "*Corruptissima res publica plurimae leges"* chiosava Tacito.

---

[36] P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 187.

[37] Cfr. L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.,* n. 2/1984, p. 231, ove afferma che già «al termine dei lavori preparatori della nuova Carta costituzionale (…) l'individuazione dei criteri distintivi fra i due rami del Parlamento era rimasta affidata al casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza; e non aveva impedito, in ogni caso, che entrambe le assemblee fossero destinate a rispecchiare una comune ispirazione politica e anzi partitica».

[38] S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl*., n. 4/1983, p. 1169 ss., il quale riporta, inoltre, l'argomentazione quasi aritmetica di F. BEZZI, contenuta nella relazione *"Esperienze e prospettive del bicameralismo in Italia",* in cui viene confutata la critica che attribuisce al doppio procedimento legislativo la lentezza nella produzione normativa.

[39] *Ivi,* p. 1170.

[40] Cfr. ad esempio S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche),* Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato", Roma, in *www.italiadecide.it,* 2 dicembre 2015, p. 2.

Infatti, molti sono i fattori che hanno determinato una produzione legislativa «per stratificazioni irrisolte»[41]- espressione che ben comunica l'idea che il Parlamento abbia predisposto leggi all'occorrenza e si sia generato un sistema fatto di addizioni e sottrazioni continue – tra i quali possiamo sommariamente annoverare: la dispersione di lavoro e di tempo impiegato a seguito della decadenza dei progetti di legge dovuta alla tagliola di fine legislatura; le infiltrazioni degli interessi microsettoriali [42] che hanno segnato la proliferazione delle c.d. "leggine"[43]; gli ostruzionismi sia della maggioranza sia della minoranza che spesso hanno impedito il raggiungimento del consenso sul testo legislativo; la problematica prassi dei maxi-emendamenti e così via.

In conclusione, abbiamo tenuto per ultima la riflessione che maggiormente confuta l'addebito al bicameralismo perfetto del rallentamento del processo di produzione legislativa e, al contempo, considera «i tempi del confronto parlamentare più una risorsa che un problema»[44].

Questo profilo si basa sul rilievo che un duraturo dialogo tra le forze politiche è funzionale sia alla maggioranza per una migliore cognizione del livello di consenso sul proprio programma legislativo, sia al raggiungimento di un punto di compromesso quanto più ampio e condiviso possibile[45].

Da questa angolatura, quindi, la seconda lettura non costituisce solo uno svantaggio e motivo di sterile ripetitività.

È bene rimarcarlo questo concetto, in quanto, al giorno d'oggi, le parole chiave che campeggiano negli *slogan* dei partiti o nelle relazioni che accompagnano i progetti di riforma vanno nel senso di speditezza e di semplificazione.

D'accordo celerità, ma anche se il prezzo da pagare consiste nella rinuncia alla garanzia, alle più meditate decisioni che può dare solo la seconda lettura di un testo legislativo svolto da una Camera composta da individui diversi dall'altra?

Quel che si vuol dire è che, «dato che la democrazia rappresentativa pensa ai tempi brevi, i Senati dovrebbero servire ai tempi lunghi», «devono corrispondere a un'esigenza di precauzione»[46].

Occorre quindi preservare questa ponderazione e puntare all'efficienza del sistema, non nel senso di maggiore sveltezza nella formazione delle leggi, ma nel senso di buon funzionamento di esso, in un quadro di equilibrata composizione dei poteri.

A dimostrazione del fatto che i problemi del bicameralismo paritario sono altri rispetto al maggiore dispiego di tempo che esso comporta nel procedimento di approvazione della legge, sta la considerazione che quando si è presentata la necessità di adottare urgenti misure o, più in generale, si richiedevano accelerazioni, esse si sono prodotte, al di là della conformazione del Parlamento.

---

[41] *Ibidem*.

[42] Cfr. A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.,* n. 3/1981, p. 50.

[43] Per quest'espressione utilizzata cfr. A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.

[44] M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC,* n. 2/2014, p. 3.

[45] *Ibidem.*

[46] G. ZAGREBELSKY, *Zagrebelsky: "Una Grande Riforma piena di pasticci, fuori dalla Costituzione",* intervista a cura di L. MILELLA, in *La Repubblica*, 3 aprile 2014.

Infatti, quando la seconda Camera è politicamente formata in modo omogeneo rispetto alla prima, cioè emerge in entrambe le assise una solida forza politica, la seconda deliberazione non rappresenta di certo una difficoltà[47].

I termini della discussione si collocano, quindi, più a livello politico che in quello di organizzazione costituzionale[48].

Alla luce di quanto detto, si può concludere che «il discorso relativo al tempo, al suo trascorrere, è dunque ambivalente»[49], perché dipende da come lo si impiega e per realizzare quali finalità. In concreto, per quanto riguardo il caso italiano, «esso spesso ha giocato in senso contrario al miglioramento della produzione legislativa»[50].

Possiamo dedurre, inoltre, che non esiste un modello del giusto procedimento legislativo che si accordi a una formula bicamerale preconfezionata e sperare di giungere, attraverso la loro combinazione, a una soluzione certa e perennemente valida che risponda al problema della funzionalità e dell'efficienza del Parlamento.

Questo perché il bicameralismo di per sé è una tecnica organizzatoria versatile in grado di adattarsi ai diversi fini politici[51].

1.2. Interventi modificativi del procedimento legislativo: una riforma "nel" bicameralismo, non "del" bicameralismo.

A un processo di trasformazione politica deve necessariamente far seguito, affinché i suoi effetti possano stabilizzarsi e ulteriormente svilupparsi, un'innovazione istituzionale, un cambiamento del funzionamento del sistema decisionale, che non si limiti a recepire il mutamento avvenuto, ma che anzi sia in grado autonomamente di influire e indirizzare il mutamento politico medesimo[52].

Affermare, dunque, che le ragioni che permettono a un progetto di diventare legge si rinvengono nell'esistenza di una maggioranza parlamentare coesa sul punto, spostando l'attenzione sul fattore "consenso" e non sul fattore "tempo"[53], non implica che l'assetto istituzionale non assuma rilevanza[54].

Anzi, proprio i meccanismi istituzionali devono essere strumentali all'attenuazione e alla composizione delle divergenze tra le due Camere, facilitando e al contempo orientando la formazione della volontà legislativa.

---

[47] G. ZAGREBELSKY, *Zagrebelsky: "Sulle riforme il Governo strozza il dibattito chiedendo la fiducia*", in *Il fatto quotidiano*, 12 luglio 2014.

[48] *Ibidem.*

[49] L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile,* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 350.

[50] *Ibidem.*

[51] Cfr. G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1984, p. 5.

[52] Cfr. E. MODICA, *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quad. dem. dir.,* n. 2/ 1978, p. 15.

[53] Cfr. S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, cit, p. 1171.

[54] Cfr. C. PINELLI, *Dalle "grandi riforme" alle "manifestazioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?,* in V. LIPPOLIS – N. Lupo (a cura di), I*l Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, p. 12.

Appurato, allora, che non è la doppia deliberazione conforme dei due rami del Parlamento a destare particolare preoccupazione per ciò che concerne la produttività del procedimento legislativo e che il bicameralismo di per sé è una tecnica organizzatoria, diviene palese che le distorsioni del sistema non sono da attribuire alla struttura paritaria del modello bicamerale italiano, quanto alla sua attuazione concreta.

Il *referendum* del 4 dicembre 2016 ha evidenziato, ancora una volta, l'impossibilità di realizzare riforme palingenetiche della Costituzione.

E allora, in un contesto attuale di assenza delle condizioni politiche per poter operare una revisione costituzionale, le procedure parlamentari rappresentano il terreno su cui agire per inverare il dettato costituzionale affinché esso sia diritto vivente e non carta pietrificata incapace di essere reattiva ai mutamenti sociali.

A tal proposito l'art.70 Cost., per la sua formulazione a maglia larga, non ha fissato una dettagliata disciplina che racchiuda asfitticamente le modalità attraverso cui entrambi i rami del Parlamento devono pervenire a manifestare ciascuna il consenso su un identico testo di legge, lasciando ai regolamenti parlamentari un ampio margine di intervento[55].

A questo punto viene però in rilievo un'essenziale caratteristica che deve connotare l'azione legislativa parlamentare e che deve porsi come freno all'eventualità di una mediazione temporalmente illimitata tra gli schieramenti politici che rischi di tramutare in una serrata "*navette*" a fini ostruzionistici: la tempestività.

Oggi si avverte, dunque, in maniera sempre più stringente, il bisogno di semplificare il procedimento legislativo, affinché si possa fluidificare la seconda lettura e l'omologazione politica delle due Camere, recuperando l'efficienza decisionale del Parlamento, certamente svilita dal continuo rinvio delle deliberazioni da adottare.

Se i termini del problema sono quelli appena enunciati, allora la soluzione non dovrà prendere le mosse da «una riforma *del* bicameralismo, ma *nel* bicameralismo»[56].

Utili spunti in questo senso si possono trarre dalle proposte di modifica[57] avanzate nel corso della X Legislatura, le quali riuscivano a conservare un assetto bicamerale paritario, puntando, però, su una riorganizzazione del procedimento legislativo[58].

Tra queste possiamo annoverare il progetto di riordino istituzionale[59] esposto da Leopoldo Elia in occasione di un Seminario dei gruppi parlamentari della DC, in cui specificava che, fatta eccezione per alcune materie obbligatoriamente sottoposte a un procedimento di deliberazione collettiva, per tutte le altre veniva introdotta la cosiddetta "regola della culla": cioè, la decisione finale sul singolo progetto di legge spetta alla Camera nella quale è iniziato l'esame e l'approvazione.

---

[55] Cfr. la relazione di P. GRASSO al Convegno dell'Associazione italiadecide dal titolo *"Quali limitate riforme dei regolamenti sono ancora possibili in questa legislatura?"*, tenutosi il 22 giugno 2017, presso il Senato e reperibile al seguente indirizzo: *http://www.senato.it/Leg17/4519?atto_presidente=539*.

[56] L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile,* cit., p. 351.

[57] Cfr. C. DECARO, *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 116 ss.

[58] Cfr. F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quad. cost*., n. 2/1984, p. 257 ss.

[59] L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale: relazione al "Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali", promosso dai gruppi parlamentari DC, Roma, 11-12 gennaio 1988*, in *Il politico*, n.4/1987, p. 561 ss.; cfr. ancora L. ELIA, *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, fasc. n. 2173/1990, p. 68 ss; cfr. J. LUTHER, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *Rass. parl*., n. 4/2009, p. 1047 ss.

L'altra assemblea legislativa conserva la facoltà di richiamo del testo da esercitare entro un termine stabilito, trascorso inutilmente il quale, il procedimento si intende concluso e la legge predisposta per essere sottoposta alla promulgazione del Presidente della Repubblica.

Recepisce questo principio la proposta di revisione costituzionale[60] approvata in prima lettura dal Senato nel giugno 1990, specificando che, qualora la Camera di seconda lettura deliberi la richiesta di riesame, ulteriori istanze in questo senso devono essere approvate da ciascun ramo del Parlamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed entro trenta giorni.

Dunque, secondo lo schema in esame, la legge si forma se non viene formulata nessuna domanda di ripensamento nei termini ora descritti o se le Camere concordano su un *idem textus*.

Il passaggio da un bicameralismo perfetto a un bicameralismo perfezionato sul piano del meccanismo dell'elaborazione legislativa sarebbe così possibile.

Il progetto analizzato, infatti, incide sul modo di esercizio del procedimento legislativo, nel quale le due assise intervengono con ruoli intercambiabili, senza che sia alterata la struttura paritaria della formula bicamerale.

È uno sforzo di razionalizzazione della distribuzione della potestà legislativa nell'organizzazione parlamentare che, sul crinale di un'ordinata divisione del lavoro, consente una semplificazione nella produzione delle leggi.

Quella descritta è un esempio di riforma "procedurale" del bicameralismo, che dimostra la maneggevolezza del procedimento legislativo ed esalta il peso della seconda lettura, la quale, presentandosi come tappa per lo più eventuale, per converso, obbligatoria solo in alcuni casi predeterminati, può porsi realmente come occasione per un più accurato approfondimento e di maggiore ponderazione sull'opportunità politica delle scelte prese nella Camera che per prima ha deliberato, piuttosto che come un aggravio procedimentale da esercitarsi indipendentemente dalla necessità.

Vi è una valorizzazione della "*navette*" come meccanismo di risoluzione effettiva dei contrasti, idonea a realizzare la convergenza delle volontà dei due rami del Parlamento.

Si riesce, contemporaneamente, nell'intento di coniugare il principio garantistico, connesso alla previsione di alcune leggi necessariamente bicamerali, con la speditezza delle decisioni.

Nel quadro della revisione del bicameralismo presentata, dunque, il potenziamento dell'efficienza e dell'economia dei poteri parlamentari nell'elaborazione degli atti legislativi funge da fulcro alla leva volta al recupero del valore della legislazione, che deve sorreggere l'assetto istituzionale.

Se da una parte sarebbero così soddisfatte le esigenze di rapidità, imposte da una società contemporanea multiforme e dalla mutevolezza dei bisogni a cui lo Stato deve provvedere, dall'altra non si può dimenticare che la fonte primaria della legittimazione di ciascun organo legislativo è la rappresentatività.

[60] Si fa riferimento alla proposta di legge costituzionale n. 4887, la quale concerneva il solo procedimento legislativo e lasciava inalterata la parità assoluta e speculare delle attribuzioni delle due Camere.

Per ciò, l'imperativo che deve dominare l'attività legislativa parlamentare è la conservazione e la certezza delle garanzie che la contraddistinguono e ne guidano lo svolgimento, essendo una materia connaturata all'essenza stessa della Costituzione[61].

«Occorre, cioè, che i procedimenti decisionali delle Camere abbiano un tempo i caratteri del giusto procedimento democratico e la capacità di adeguarsi, in termini quantitativi e temporali, al fabbisogno normativo della comunità statale»[62].

Alla luce di quanto detto, si deduce, quindi, che la via da seguire per una rivalutazione delle potenzialità d'uso del bicameralismo paritario è quella di un bicameralismo procedurale, che è possibile imboccare attraverso interventi correttivi del procedimento legislativo[63].

Infatti, tale impostazione, quanto mai attuale e pragmatica, discende da una concezione unitaria del Parlamento, secondo la quale Camera e Senato, presentando la medesima legittimazione democratica, permangono ciascuna autonoma e con una propria identità giuridica, ma esprimono il «loro tipico collegamento nei procedimenti di formazione delle leggi»[64]; si realizza una «congiunzione che ha tante manifestazioni quanti sono gli atti approvati e non ha invece un'apparenza permanente»[65].

Pertanto, in un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e di funzioni delle due assemblee parlamentari, l'integrazione che si pone in essere tra di esse non riguarda la rappresentanza, ma attiene ai loro rapporti. Si tratta, cioè, di un'integrazione nel significato di osmosi e successivamente di coordinamento[66] delle rispettive attività e finalizzata alla formazione della legge.

Organi parimenti rappresentativi del corpo elettorale impongono meccanismi di risoluzione dei conflitti che possono nascere in ordine alla stesura di un testo legislativo.

L'attenzione si sposta, allora, non sulla funzionalità dell'organo parlamentare, ma sull'efficienza del procedimento e, conseguentemente, l'organizzazione del lavoro e la cooperazione tra le due Camere divengono gli strumenti attraverso i quali agire per affrontare il problema del bicameralismo perfetto nel procedimento legislativo[67].

È vero che storicamente il Parlamento nasce come «assemblea di Stati»[68], viene alla luce, cioè, già frazionato al suo interno in parti (bracci, camere, ecc..), poiché è trasposizione giuridica della distinzione in ceti e ordini riscontrabile tra i sudditi, così come è vero che il bicameralismo è venuto in prevalenza a svilupparsi perché - come affermava

---

[61] Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., p. 415.

[62] A. MANZELLA, *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 269.

[63] Cfr. L. GIANNITI, *Diverso ma non troppo. Un nuovo Parlamento alla prova dei fatti*, in *Il Mulino*, n. 4/2016, p. 601 ss.; cfr. L. CIAURRO, *Il bicameralismo in discussione: profili procedimentali e strutturali. Gli organismi bicamerali, tra funzioni legislative e non legislative del Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 43 ss.

[64] G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987, p. 446.

[65] *Ibidem.*

[66] Cfr. J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, in M. PROSPERO (a cura di), Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 18.

[67] Riconosce che la cooperazione tra le due Camere in relazione al procedimento legislativo è necessaria e indefettibile E. ROSSI, *Il bicameralismo nell'attività non legislativa: una sfida per la centralità del Parlamento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 39 ss.

[68] A. MARONGIU, voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 73.

Montesquieu – «il potere legislativo verrà affidato al corpo dei nobili e al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, ciascuno dei quali avrà le proprie assemblee e le proprie deliberazioni a parte, e vedute e interessi distinti»[69].

La separazione e l'autonomia tra le due Camere erano tradizionalmente concepite, pertanto, come una conquista.

Oggi, invece, in un contesto politico di incompiuta ristrutturazione del sistema partitico, al quale per oltre cinquant'anni è stato demandato il compito di omologare le due Camere per una manifestazione unitaria della volizione parlamentare, a essere strenuamente ricercata è quell'unità d'azione di cui parlava l'abate Sieyès, in contrapposizione con l'unicità d'azione, nel corso del dibattito per la predisposizione della Costituzione francese dell'anno III[70].

Unità necessaria, poiché «il popolo - come affermava, ancora, Sieyès - non può avere allo stesso tempo due voleri differenti sopra uno stesso oggetto»[71]: è fondamentale impedire, secondo questa visione, la creazione di situazioni di dissenso e di conflitto.

All'interno delle istituzioni rappresentative bicamerali sono destinate, quindi, a convivere forzatamente, per non generare una paralisi della produttività legislativa dell'intero Parlamento, queste due anime: separazione e autonomia da un lato, ed esigenza di collegamento dall'altro.

Dicevamo prima: è vero che all'interno del modello del bicameralismo perfetto, in quanto nessuna Camera, sentendosi legittimata dalla stessa interezza popolare, rinuncerà a una sola porzione del potere attribuitole dall'identica base che lo conferisce anche all'altro collegio, prevalgono l'autonomia e la scissione tra i due corpi legislativi, ma è altrettanto vero che una conformazione siffatta necessita di maggiore coordinamento[72] tra di essi, ed è proprio il procedimento legislativo a costruire il *trait d'union*[73].

Allora, la sfida contemporanea diviene quella di potenziare i momenti di raccordo e dialettici tra le due articolazioni parlamentari nelle attività che precedono la deliberazione su un identico progetto di legge.

La naturale separazione strutturale che connota i rapporti tra le Camere non può impedire i contatti reciproci, poiché l'unica *actio finium regundorum* possibile deve trovare applicazione nel procedimento legislativo unitario, così da far emergere al suo interno due fasi: una conoscitiva e l'altra di decisione[74].

La prima, finalizzata alla raccolta di notizie e dati che servono da ausilio alle scelte assunte da ciascuna assise, dovrebbe foggiarsi sul principio dell'economia e dello snellimento procedurale, allo scopo di evitare duplicazioni e rallentamenti, nonché dovrebbe basarsi su una rete permeabile e coordinata di scambi di informazioni da un ramo all'altro del Parlamento: è il momento della sintesi delle attività.

---

[69] C.L.D.S. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. di B. Boffito Serra, Rizzoli, Milano, 1967, p. 211.

[70] Cfr. J.E. SIEYÈS, *Opinione di Sieyès su alcuni articoli dei Titoli IV e V del Progetto di Costituzione pronunciata alla Convenzione il due Termidoro dell'anno III (20 luglio 1975),* in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991, p. 787 ss.

[71] Questa espressione è tratta da L. PALMA, voce *Senato*, in *Digesto italiano,* Utet, Torino, *1891*, p. 374.

[72] Insiste sul profilo del coordinamento tra le due Camere D. NOCILLA, *Autonomia*, *Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl*., n. 4/1998, p. 935 ss.

[73] Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 121.

[74] *Ivi*, p. 122.

La seconda, attenendo strettamente alla deliberazione vera e propria, è improntata al criterio di separazione, proprio di ogni assemblea legislativa dotata di pari e distinti poteri: è il momento dell'antitesi tra i due poli bicamerali[75].

In tale fase deve rimanere impregiudicata l'autonomia intercamerale.

Quest'ultima, infatti, è la *condicio sine qua non* del confronto politico e della mediazione, in quanto - come aveva riscontrato l'On. Castiglia in Assemblea costituente - solo «attraverso l'urto delle convinzioni, l'urto delle mentalità, la legge può aderire veramente alle esigenze del paese»[76] e si raggiunge quell'unità d'azione, a cui facevamo riferimento prima, che non si sostanzia in uno stato di assenza del conflitto, ma di composizione e aggregazione della domanda sociale oltre le divergenze.

Nel corso della deliberazione legislativa di ogni collegio parlamentare si palesano le ragioni più profonde del sistema democratico che un Parlamento bicamerale è chiamato a presidiare e svolgere: controllo politico, funzione di garanzia e tutela delle minoranze[77].

Quanto detto richiama una - ancora valida e attuale – distinzione introdotta da L. Palma[78].

L'Autore incentra la sua tesi sul distinguo tra la legge e il suo processo di formazione.

Mentre è chiaro che la prima debba essere una, come unica è la volontà del Paese; alla sua elaborazione, affinché essa sia il più possibile conforme all'interesse generale, devono, invece, partecipare il maggior numero di forze e di punti di vista che si rintracciano nella società.

L'angolatura del discorso muta di nuovo: l'intervento di ottimizzazione del nostro attuale bicameralismo nel contesto dell'*iter legis* deve avvenire, pertanto, sul piano conoscitivo e deve svilupparsi nel senso di lasciare ampio spazio al coordinamento tra le due Camere.

Il futuro del bicameralismo perfetto vira verso il bicameralismo cooperativo[79].

A livello regolamentare sono molte le disposizioni che incentivano questo profilo.

Ad esempio, qualora sia posto all'ordine del giorno di una Commissione un disegno di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato nell'altra assise, è previsto che i Presidenti si informino a vicenda per raggiungere delle possibili intese (artt. 78 R.C.; 51, c. 3° R.S.); è stabilito che i Presidenti prendano gli opportuni contatti anche per la programmazione dei lavori di ciascuna Camera (artt. 23, c. 3°, R.C.; 53, c. 3°, R.S.).

Tra i meccanismi di concerto che si sono rivelati molto efficaci nell'applicazione concreta, un ruolo particolare lo ricopre l'acquisizione degli elementi conoscitivi necessari a cui possono procedere congiuntamente la Commissione bilancio della Camera con l'omologa Commissione permanente del Senato prima o nel corso dell'esame del documento di programmazione economico-finanziario (artt. 118-*bis*, c. 3°, R.C.; 125-*bis*, c. 3°, R.S.).

---

[75] *Ibidem*.

[76] Onorevole CASTIGLIA, *Atti II Sottocommissione*, 6 settembre 1946, p.133.

[77] Cfr. S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963.

[78] L. PALMA, voce *Senato*, cit., p. 374.

[79] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Bicameralismo e procedure intercamerali non legislative*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017, p. 39 ss.

Un ulteriore modo per raccordare e snellire l'intervento delle due assemblee nel procedimento legislativo risulta dalla disciplina della *navette* per le letture successive alle prime due; nel caso in cui, infatti, un disegno di legge che sia stato già approvato da una Camera, vi faccia ritorno perché emendato dalla seconda, è statuito che essa possa discutere e deliberare solo sulle modificazioni apportate dall'altro collegio, avendo la facoltà di proporre nuovi emendamenti esclusivamente se si trovino in diretta correlazione con quelli già introdotti (artt. 70 R.C.; 104 R.S.).

Persegue, ancora, l'esigenza di uniformare la modalità di esercizio della funzione legislativa da parte dei due consessi, la nuova lettera dell'art. 107 R.S. – novellato il 20 dicembre 2017 a seguito della riforma del Regolamento del Senato – la quale, precisando che «ogni deliberazione è presa a maggioranza dei Senatori presenti», si mostra analoga a quella dell'art. 46, c. 3°, R.C.

Una differenza sostanziale rispetto alla precedente formulazione che considerava gli astenuti presenti sia nel computo del numero legale, sia nella deliberazione in quanto partecipanti al voto.

È importante sottolineare la portata di questa modifica, perché, nonostante la Corte Costituzionale, con sentenza n. 78 del 1984, abbia ritenuto entrambe le interpretazioni sul calcolo della maggioranza pienamente legittime, elimina un elemento di incoerenza e di disarmonia tra le due Camere, che molto spesso ha condotto a deliberazioni divergenti su un medesimo testo legislativo, rappresentando un ulteriore passo verso l'omogeneizzazione delle loro regole procedurali[80].

Sempre più diffuse sono, inoltre, le riunioni congiunte delle omologhe Commissioni permanenti per ascoltare le comunicazioni del Governo.

Da questo quadro, emerge che il coordinamento intercamerale si estrinseca in varie forme, che possono consistere: nell'apposita istituzione di organismi bicamerali; nei contatti diretti tra le Presidenze delle assemblee legislative, nell'inserimento di disposizioni omologhe e correlate nei rispettivi regolamenti di Camera e Senato al fine di armonizzarne l'operato e, ancora, nello svolgimento di un'istruttoria congiunta propedeutica alla deliberazione legislativa distinta di ciascuna Camera.

Tutte le proposizioni regolamentari passate finora in rassegna hanno il pregio di migliorare il funzionamento e l'assetto organizzativo delle Camere, potenziando, di risulta, la capacità decisionale del Parlamento, attraverso l'imposizione di un raccordo tra le due articolazioni di cui consta, sempre rimanendo, però, nell'ambito della normativa costituzionale vigente.

A costituzione invariata, ma anche applicata, al fine di ripristinare il ruolo "centrale" dell'istituzione maggiormente rappresentativa a cui pensavano i nostri Costituenti.

Una razionalizzazione del bicameralismo perfetto, dal quale possa scaturire un sistema legislativo armonico ed efficiente, inizia, pertanto, da un diverso modo di intendere il rapporto tra Camera e Senato nello svolgimento del procedimento legislativo: poiché «non sono competitori, ma elementi coordinati della forma di governo»[81], l'approccio da seguire non è il *"divide et impera*", quindi quello di considerarle come due entità giuridiche a se

[80] Cfr. A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2018, p. 51 ss.

[81] M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 4.

stanti e scarsamente inclini al dialogo se non nei casi in cui sono obbligate a ricercare la concordanza, ma immaginarlo come un legame costantemente alimentato e intessuto dal principio di leale collaborazione[82].

Si suggerisce un'interpretazione in chiave dinamica dell'art. 70 della Costituzione[83]: l'avverbio "collettivamente", imponendo che nessuna delle due assemblee parlamentari possa esercitare la funzione legislativa senza una deliberazione conforme dell'altra[84], potrebbe apparire come un limite o un ostacolo in grado di imbrigliare la formazione della legge; possiamo accostarlo alla lente che chiude il flusso dell'aria all'interno di un telescopio.

Tuttavia, se solo si guarda all'interno di tale fessura e, quindi, ci si proietta all'interno del circuito parlamentare e delle dinamiche politiche proprie di questo, ci si accorge che, impregnando quel "collettivamente" dell'essenza propria del coordinamento e della leale cooperazione, la lente del telescopio non ha un fondo scuro, ma è cristallina.

Ci permette, cioè, di ammirare il panorama della realtà sociale e di far sì che la legge che proviene dal lavoro sincrono e coordinato delle due Camere sia tanto aderente ai bisogni che da questa emergono quanto scevro da ritardi, duplicazioni e sovrapposizioni superflue.

Solo così, quindi, valorizzando le potenzialità d'uso del bicameralismo perfetto nell'attività legislativa, sarà possibile invertire quella tendenza che in maniera velleitaria ritiene «il transito per le maglie delle assemblee o un mero adempimento procedurale che norme rituali e irragionevoli imporrebbero, o un pedaggio dibattimentale al quale è inelegante sottrarsi»[85].

1.3. Il procedimento legislativo alla luce del nuovo Regolamento del Senato: una possibile attuazione del bicameralismo procedurale.

Generalità e astrattezza sono i due caratteri di riconoscibilità della legge individuati da Vezio Crisafulli nelle sue "Lezioni di diritto costituzionale"[86].

Non risulta anacronistico né superfluo ricordarlo. Oggi, infatti, l'atto legislativo sembra aver perso la sua essenza e il suo valore, in luogo della rinnovata mansione che è chiamato ad assolvere: cristallizzare la contrattazione tra le forze politiche avvenuta su un argomento circoscritto in quel determinato momento storico e, per ciò solo, viziata da una fragilità *in re ipsa*.

C'è una «crisi della maestà della legge»[87], che si priva dei suoi tratti caratteristici tipici (generalità-astrattezza) per scendere nel particolare consacrando un patto di non aggressione tra i competitori politici.

Lo strumento legislativo diviene significativo per essere ciò che Predieri aveva definito un «compromesso a valenza plurima, a integrazione differita»[88]; viene alla luce, cioè, come

---

[82] Cfr. D. NOCILLA, *Autonomia, Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, cit., p. 965.
[83] Cfr. N. LUPO, *Art. 70*, cit. p. 1338.
[84] Cfr. G. BERTI, *Interpretazione costituzionale*, cit., p. 452.
[85] M. MORISI, *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007, p. 296.
[86] V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, p. 19 ss.
[87] G. F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari,* cit., p. 23.
[88] A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, cit., p. 74.

già deficitario, perché transitorio e intenzionalmente vago nel suo disposto, necessitando di ulteriori e successive specificazioni che proverranno, però, con la decurtazione di tutte le garanzie legate esclusivamente a un procedimento parlamentare di approvazione, da chi quella stessa legge è chiamato ad applicare.

Il *nomen legis* è solo l'usbergo di un accordo nel continuo fluire del contingente politico.

Si assiste a un fenomeno di «frammentazione della funzione legislativa, la quale sembra così aver smarrito la naturale vocazione ordinante» [89], palesando le inefficienze del procedimento legislativo e, *funditus*, l'inadeguatezza dell'organo che ne è – o almeno dovrebbe esserlo – l'esclusivo titolare.

Infatti, alla base di questo deterioramento della legislazione italiana si colloca, in misura considerevole, un *iter* formativo di essa farraginoso e che rende spesso impraticabile, a causa del groviglio di difficoltose negoziazioni tra i gruppi politici e della conseguente debolezza di indirizzo politico, non solo l'assunzione di decisioni legislative effettivamente responsive dei bisogni della collettività e morfologicamente organiche, ma soprattutto ne impedisce l'adozione in tempi certi[90]. Le criticità insite in questa prassi confluiscono tutte nell'acuire lo schiacciamento del ruolo del Parlamento a favore del Governo.

La principale causa del decadimento del valore della legge si rintraccia, quindi, nello sfaldamento del procedimento che conduce alla sua approvazione e, segnatamente, nella circostanza per cui le regole parlamentari, stante la flessibilità che le contraddistingue, sono state irrefragabilmente utilizzate dalle forze parlamentari con piena libertà di forme e di fini, sovente piegate alla convenienza ritenuta predominante[91].

Non è un caso che le norme che governano la formazione dell'atto legislativo siano state definite lo «scrigno della sovranità dei partiti»[92], così come non è un caso che, versando tali soggetti in una situazione di estrema inadeguatezza a essere portatori e a riannodare, coordinandole, le domande sociali all'interno dell'istituzione rappresentativa, si discuta ora di queste problematiche che lo contornano.

«È logico, pertanto, che il debole Statuto delle regole del procedimento legislativo si sia riflesso nel debole Statuto del principio che attribuisce al Parlamento la funzione legislativa»[93], rendendo non più rinviabile, per la tenuta della democraticità dello stesso sistema, se non una sua riforma complessiva, quanto meno un ripensamento.

Efficienza, semplificazione, tempestività e trasparenza sembrano essere i paradigmi di riferimento per l'attività legislativa.

Come si è ripetuto più volte, la forma più rapida di decisione è, però, l'esistenza di una maggioranza compatta e sicura nel pervenire alla deliberazione della legge.

Tuttavia è proprio tale elemento a difettare nell'entropia del sistema politico italiano.

È necessità impellente, quindi, lo ha ribadito anche la Corte Costituzionale nella sentenza n. 35/2017, che in un quadro costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere, «al fine di non compromettere il corretto funzionamento della

---

[89] F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 13.

[90] Cfr. R. PERNA, *Il restauro del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 83 ss.

[91] Cfr. M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relazione al Convegno AIC, Parma, 2010, p. 1.

[92] *Ibidem*.

[93] *Ivi*, p. 3.

forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»[94].

A seguito, infatti, del *referendum* popolare del 4 dicembre 2016, vi è una volontà popolare che non può essere aggirata e, deponendo a favore del bicameralismo paritario, impone che l'affannosa ricerca delle vie della decisione legislativa concorde tenda all'omogeneizzazione giuridico-istituzionale delle due assemblee parlamentari[95], non più ottenibile attraverso l'esclusivo affidamento sull'agire partitico. Obiettivo preminente diviene la governabilità. Tuttavia essa si presenta legata a doppio filo con la rappresentatività[96], poiché non può inaugurarsi una stagione di rinnovazione delle regole del procedimento legislativo, che abbia come fine il potenziamento della capacità decisionale del Parlamento, senza che sia stata intrapresa un'opera di recupero della credibilità delle istituzioni e del ripristino dell'*auctoritas* della rappresentanza parlamentare. Non si governa né si fanno buone leggi puntando solo sul fattore "tempo" – segnatamente sulla "speditezza" - sebbene esso abbia un peso politico rilevante nella gestione dei rapporti di forza tra gli attori politici[97], quanto sul fattore "legittimazione" (*rectius*: rilegittimazione), consentendo che la complessità sociale *tout court* possa avere uno sbocco in Parlamento, così che i naturali conflitti sociali possano essere regolati nel senso del coinvolgimento e dell'integrazione tra tutte le sue componenti.

Alla luce di queste considerazioni, l'unico fronte istituzionale rimasto aperto per poter provare a razionalizzare le procedure legislative è il regolamento parlamentare che, se da una parte modella il sistema politico-partitico, dall'altra, principalmente, ne accompagna le tendenze e lo sviluppo.

Per queste ragioni, è opportuno analizzare la modifica organica del regolamento del Senato, introdotta il 20 dicembre 2017 e di «indubbio valore riformatore»[98]. Per ciò che qui interessa, concentreremo l'attenzione sull'art. 34 R.S., comma 1-bis, secondo il quale «i disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante o in sede redigente». In particolare, rifletteremo sul peso che potrebbe avere sull'equilibrio paritario della struttura bicamerale la normativizzazione di una modalità di fare le leggi fondata su una deroga[99] (l'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede decentrata, prevista dall'art. 72, terzo comma Cost.) che soppianta la regola (la procedura "normale" di deliberazione, contenuta nell'art. 72, primo comma Cost.).

Prima di calarci nel dettaglio della norma, sono necessarie tre premesse: 1) ci occuperemo esclusivamente dell'esame del deferimento in deliberante[100], perché in tale sede si svolge l'intero procedimento ed, estromettendo il collegio plenario dalla fase

---

[94] Lo ribadisce anche N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari*?, in *www.federalismi.it,* n. 1/2018, p. 21 ss.

[95] *Ivi,* p. 7.

[96] Cfr. M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 5.

[97] Cfr. R. PERNA, *Tempi della decisione e abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quad. Cost*., n. 1/2010, p.66.

[98] G. GUZZETTA, *Finalmente una riforma vera*, *quella del Regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017.

[99] Cfr. S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante*, in *Rass. parl.,* n. 1/2008 p. 305 ss.

[100] Sul tema ampiamente si veda G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CAMASSINA – A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*, 2. *Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016, p. 155 ss.

decisionale, è maggiormente suscettibile di sollevare criticità; 2) nessuna considerazione sul bicameralismo può dirsi solida se omette di considerare adeguatamente entrambe le assise, perciò non possiamo non constatare che il regolamento della Camera è rimasto immutato, foggiandosi ancora sul modello costituzionale ordinario dell'esame preliminare della Commissione in sede referente e, successivamente, sull'approvazione dell'Aula; 3) gli obiettivi dichiarati della novella regolamentare sono semplificazione e introduzione di misure di accelerazione del procedimento legislativo[101]. A fine trattazione ci interrogheremo se siano questi realmente.

Sul tema delle riforme del bicameralismo attraverso i regolamenti, Carlo Chimenti nel 1988 scriveva[102] che prodromica a ogni intervento fosse la scelta tra un Parlamento ratificatorio e un Parlamento decisionale, facendo corrispondere rispettivamente una diminuzione o un aumento delle capacità decisionali delle Camere. In ordine alla funzione legislativa, tra le novelle ascrivibili a questa seconda alternativa, l'autore annoverava proprio la disposizione regolamentare in commento: assegnare, in via di principio, tutti i disegni di legge alla sede deliberante del secondo ramo parlamentare che li discute.

La modalità di legiferare per Commissioni ora descritta, secondo una particolare tesi di Leopoldo Elia[103], sarebbe legata al bicameralismo paritario da un nesso funzionale.

Infatti, il sistema delle Commissioni deliberanti rende il modello bicamerale vitale, perché, qualora si ravvisi un'esigenza di velocizzare e snellire il procedimento legislativo, a un esame attento e completo svolto nel *plenum* di una Camera potrebbe far seguito nell'altra una rapida approvazione in Commissione[104].

D'altra parte, il bicameralismo paritario supplisce alle modeste garanzie che circondano la produzione legislativa a mezzo della sede deliberante, fungendo da correttivo dei suoi pericoli e imponendo, tramite l'istituto della rimessione in Assemblea, una ripetizione.

Tuttavia l'attribuzione normativa di un potere incisivo e "forte", quale è la deliberazione definitiva delle proposte legislative in Commissione, non implica i*pso iure* un suo esercizio del medesimo peso[105].

Infatti, poiché «la sede deliberante, per definizione, o è consensuale o non c'è»[106], applicando il nuovo dettato dell'art. 34 R.S., c.1-*bis*, a fronte dell'immutata disciplina del regolamento della Camera che è, quindi, improntata sull'esame preliminare in Commissione e poi dell'aula stessa, se il Senato fosse la Camera di seconda lettura, ci sarebbe un elevato rischio che si trovi a ricoprire il ruolo di cassa di risonanza in cui si convalida la decisione assunta dall'altro ramo del Parlamento. Questa modifica regolamentare, se effettivamente si applicasse nel senso di riservare alla «sola Camera la sostanza della funzione legislativa»[107], realizzando la «mancata *deminutio* del Senato, sarebbe in contrasto con l'esito del

[101] Si veda la Relazione per l'Assemblea del relatore Sen. Calderoli relativamente alla proposta di modificazione del Regolamento del Senato, contenuta nel Doc. II n. 38, p. 2 ss.
[102] C. CHIMENTI*, Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?,* in *Quad cost*., n. 1/1988, p. 183 ss.
[103] L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. Giur*., 1961, p. 101 ss.
[104] *Ibidem*.
[105] Cfr. C. FASONE, *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2013, p. 497.
[106] *Ivi*, p. 504.
[107] M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 56.

referendum che ha avuto come principale obiettivo e risultato il mantenimento della perfetta parità tra le due Assemblee»[108].

Acuiscono questo rilievo le considerazioni per cui la sede ristretta, rispetto all'interezza della sede plenaria, facilita la formazione dell'accordo[109]. Infatti, molti sono i fattori che avvalorano questo dato. Anzitutto, si tratta di un collegio numericamente ridotto che attenua il distacco tra maggioranza e opposizione, rendendo significativo lo spostamento anche di qualche voto; è costituito da membri essenzialmente in pianta stabile e il suo funzionamento è governato da regole più elastiche e duttili rispetto alla complessità delle procedurale dell'agone assembleare[110]. Inoltre, essendo quest'ultimo il luogo per eccellenza della «spettacolarizzazione»[111], le divisioni politiche-partitiche tenderanno ad accentuarsi, perché ciascun gruppo si vorrà mostrare, agli occhi dell'opinione pubblica, fedele e aderente alle tesi manifestate dal partito o movimento di appartenenza. Al contrario, la sede deliberante si atteggia a cursore parlamentare, rivelandosi come il luogo che si può meglio adattare alle negoziazioni e alle reciproche concessioni tra le forze politiche.

Infatti, anche la possibilità di riportare il progetto legislativo in Assemblea può costituire uno strumento utile alle minoranze per vedere accettate le proprie richieste, poiché la maggioranza che voglia ottenere l'approvazione del disegno di legge sarà disposta al patteggiamento piuttosto che correre il rischio che questo si incagli e venga risucchiato nelle dinamiche conflittuali proprie del *plenum*[112]. In definitiva, i rapporti tra gli schieramenti politici in Commissione deliberante sono più inclini a svolgersi secondo la logica del *do ut des*[113].

Pertanto, riportando l'attenzione sull'attuale formulazione dell'art. 34 R.S., nel caso in cui il procedimento legislativo prendesse avvio dal Senato e, sulla base di quanto esposto, si pervenisse a un rapido accordo, la Camera che interviene per seconda, se su quel testo venisse posta la questione di fiducia, potenzialmente si troverebbe di fronte un progetto di legge blindato nel contenuto, predisposto essenzialmente dall'altra assise, rendendo la possibilità di modifiche poco probabile[114]. Ma, ancora più pericoloso, se si inverasse tale ipotesi - come spesso è avvenuto - sarebbe rimettere a un collegio formato da qualche decina di membri, a fronte dei 945 di cui si compone il Parlamento, ogni scelta relativa alla singola proposta di legge in esame, con la conseguente chiusura di ogni valvola democratica e garantista pensata per il procedimento legislativo, fatta, ovviamente, eccezione per le materie coperte da riserva d'Assemblea.

Una conformazione parlamentare siffatta svolge la propria attività legislativa come un «bicameralismo alternato»[115], poiché si concentra di volta in volta sul lavoro a pieno titolo

---

[108] *Ibidem*.

[109] Cfr. M. L. M. HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 250 ss.

[110] *Ibidem*.

[111] L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 600.

[112] M. L. M. HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, cit., p. 252.

[113] G. F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. Parl.,* n. 4/1996, p. 812 ss.

[114] Cfr. L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle Fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 192.

[115] Utilizza quest'espressione V. DI PORTO, *La problematica "prassi dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte Costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale,* cit., p. 114 ss., intendendo «un sistema nel quale è

di una sola Camera, quella presso la quale prende avvio il procedimento legislativo, mentre l'altra o – nell'ipotesi più grave - pretermette di esercitare totalmente la funzione legislativa o circoscrive il proprio apporto alla mera ratifica ovvero a tenui modifiche[116], perché la stringente necessità è stata ormai sanata: la costruzione dell'accordo politico.

Questo funzionamento della formula bicamerale, portato alle estreme conseguenze, sembra richiamare il "bicameralismo zoppo"[117] di epoca statutaria, intendendo con tale espressione lo squilibrio esistente tra Camera e Senato e, in particolare, lo stato di supremazia della prima a discapito del secondo.

Le due Camere, così, quasi come il signore e il servo descritti da Hegel nella "Fenomenologia dello spirito", sarebbero in perenne conflitto per l'esercizio della funzione legislativa, in una lotta per il riconoscimento e la limitazione reciproca.

Tuttavia, proprio quando una riesce ad avere la meglio sull'altra, il risultato non è la buona e ragionata scrittura della legge, ma il raggiungimento dell'accordo politico, ottenuto con la compressione del principio della discussione assembleare e, "per chi pensasse che tale principio sia vuota forma, dovrebbe chiedersi perché si facciano quotidianamente tanti sforzi per aggirarlo"[118].

In particolare, l'asimmetria procedurale [119] generata dalla novella regolamentare conferma, ancora una volta, che modificazioni del procedimento legislativo sono direttamente suscettibili di produrre dei mutamenti significativi sulla concreta attuazione del modello bicamerale del Parlamento e, nel caso in esame, tali da prospettare una possibile reviviscenza del bicameralismo procedurale[120] basato sul ruolo intercambiabile delle due Camere nell'*iter legis* di cui parlava Elia e analizzato in precedenza.

In una visione di più ampio respiro, poiché la forma di Governo è il tessuto connettivo che lega, tra gli altri elementi, il sistema delle fonti, il procedimento legislativo e il bicameralismo[121], interventi su una sola di queste componenti sono idonei a generare degli effetti a cascata sulle altre e, più in generale, sulla sistematica della forma di governo medesima, per definizione fluida.

---

soltanto una Camera a scrivere il testo di legge, mentre l'altra si limita all'approvazione senza modifiche o a ritocchi non sostanziali». L'A. parla di bicameralismo alternato come funzionale per una razionalizzazione del sistema bicamerale perfetto; cfr. anche G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 73.

[116] Cfr. N. LUPO, *Presentazione. Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1 ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010, p. 6.

[117] L'espressione è di S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia: Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma – Bari, 2006, pp. 5 ss.

[118] M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, cit., p. 68.

[119] Particolarmente attento al tema della disomogeneità – a livello costituzionale, regolamentare, legislativo - nella disciplina giuridica delle due Camere è N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017, p. 65 ss.

[120] Lo nota anche A. MANZELLA, *Post-scriptum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, cit., p. 327.

[121] Cfr. L. ELIA, *voce Governo* (*forme di*), in *Enc. Dir.,* Giuffrè, Milano, 1970, p. 638; cfr. P. CARETTI, *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, cit., 361.

Il regolamento, essendo «intessuto di regole che hanno prevalentemente origine da prassi e convenzioni»[122], è particolarmente «idoneo ad assecondare l'evoluzione della forma di governo»[123]. Tuttavia, proprio per la mutevolezza e l'adattabilità a esso connaturate, non è possibile realizzare per il suo tramite modifiche sostanziali che stravolgano, senza essere sorrette da una precedente riforma istituzionale sul piano costituzionale, la struttura delle due Camere, perché esse sarebbero viziate da una fragilità intrinseca[124]. La fonte regolamentare, a voler tacere d'altro, solo perché deve trovare all'interno della Camera stessa la propria autoregolamentazione, non può essere lo strumento per imporre il superamento del modello bicamerale del Parlamento nella sua versione paritaria e indifferenziata[125].

Allora, il regolamento, alla luce della novella varata, si presta a una duplice lettura: potrebbe essere utilizzato tanto per velocizzare e snellire il procedimento legislativo quanto potrebbe costituire il modo più veloce per forzare la costruzione di una maggioranza che non si riesce più a formare e che, per il solo fatto di essere limitata alla singola legge, è transitoria.

Giunti ormai alla conclusione del nostro discorso, un *caveat* è d'obbligo: è opportuno precisare che, a fronte del sistema politico complesso e instabile che la legge elettorale nazionale ha plasmato e di uno stato di debolezza permanente in cui versano i partiti, le riflessioni svolte relative all'assegnazione preferenziale dei disegni di legge in sede decentrata nonché l'impatto che la sua applicazione potrà avere sulla struttura bicamerale del Parlamento sono state poste in astratto, poiché è impossibile prevedere, attualmente, quale sarà il funzionamento concreto. La riforma predisposta dal regolamento del Senato è aperta a molteplici interpretazioni da parte delle forze politiche e, pertanto, dirimenti saranno le scelte che esse assumeranno a riguardo.

Infatti, «il tratto fondamentale che distingue il procedimento legislativo dagli altri procedimenti di diritto pubblico consiste nella sua politicità»[126].

Nel considerare il tema del bicameralismo in relazione all'attività legislativa, l'attenzione si è concentrata troppo spesso su un falso problema, cioè sull'errato convincimento che fosse una seconda Camera doppione dell'altra, con poteri identici e con pari legittimazione democratica, a costituire la causa principale di un procedimento legislativo pletorico ed eccessivamente lungo (*pars destruens).* Quest'illusione si è diffusa a tal punto da essere considerata tra le principali cause che rendono il bicameralismo perfetto il rinnegamento dei giorni nostri.

In realtà, poco si è fatto per aumentare le capacità operative del Parlamento attraverso l'interpretazione dell'avverbio "collettivamente" dell'art. 70 della Costituzione in chiave dinamica, puntando, cioè, sul coordinamento tra le Camere. Cooperazione, che non si

---

[122] C. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 584.
[123] *Ibidem*.
[124] Cfr. F. RESCIGNO, *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 42.
[125] C. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 610.
[126] A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli - Foro italiano, Bologna – Roma, 1979, p. 184.

sostanzia in una fusione tra le due assemblee legislative, ma in un considerare l'agire reciproco in vista del prodotto unico finale[127]: la legge (*pars costruens*).

Solo su quest'ultimo profilo è possibile incidere a livello regolamentare, per predisporre se non la cura, quanto meno l'antidoto alle duplicazioni e alle ripetizioni dell'*iter legis*; consapevoli, però, che non sia tale fonte a poter risolvere da sola il problema della perdita di credibilità delle istituzioni.

Ebbene, così come il "ritmo" del procedimento legislativo (accelerazioni-rallentamenti) è dettato dalle forze politiche, a esse stesse competerà un'altra scelta: stabilire se realizzare un «Parlamento velleitario, il quale si ripromette nei suoi regolamenti di fare una quantità di cose, ma poi non riesce a farle»[128] nel contesto di un'istituzione rappresentativa svuotata della sua essenza, o un Parlamento decisionale che, imperniato su un bicameralismo cooperativo, sia «il crocevia d'incontro e non di passaggio»[129] dei molteplici centri di produzione normativa che si riscontrano nell'ordinamento, tornando a essere, dunque, il nucleo di discussione e di deliberazione finale.

2. LE COMMISSIONI LEGISLATIVE: L'ATTORE CHE RIVENDICA IL RUOLO DI PROTAGONISTA

di *Andrea Chiappetta*

2.1 *La progressiva affermazione delle Commissioni nelle diverse esperienze istituzionali italiane.*

Nella complessità organica delle assemblee parlamentari italiane, il fulcro strategico - quanto meno nel procedimento legislativo - è senz'altro rappresentato dal sistema delle commissioni. Queste si atteggiano come collegi ristretti[130], la cui natura - annosamente dibattuta in dottrina[131] - contribuisce (*rectius* vorrebbe contribuire) a preservare il Parlamento quale istituzione «porticato tra lo Stato e la società civile»[132].

La preminenza rivestita nel tessuto ordinamentale da tali sub-unità specializzate è comprovata dalla graduale evoluzione che, sia pure con un fluttuante andamento, ne ha accompagnato l'affermazione nella storia delle istituzioni liberali e repubblicane.

---

[127] C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979, p. 331 ss.

[128] C. CHIMENTI, *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?,* cit., p. 183.

[129] M. LUCIANI, *Il Parlamento: 1993-2003: Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini, Roma, 2004, p. 89.

[130] Sulle necessità che conducono a ripartire tra articolazioni *endorganiche* le attività legislative delle grandi assemblee elettive, si rinvia all'ampia trattazione di C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo,* Cedam, Padova, 2012, p.58 ss., secondo cui «quanto più numerose, multidisciplinari e tecniche sono le questioni da trattare, tanto più le istituzioni si articolano per ripartire i compiti al loro interno».

[131] Per una prima ed illuminata ricostruzione dell'interminabile diatriba - risolta solo con la riforma regolamentare della Camera del 1920 - tra Uffici e Commissioni, si rimanda a R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri,* Camera dei deputati, Roma, 1932, pp.17-18.

[132] Espressione hegeliana richiamata da A. MANZELLA, *Il parlamento,* il Mulino, Bologna, III ed., 2003, p.30.

Sin dall'epoca statutaria, infatti, si era avvertita, anche sulla scorta di esperienze straniere[133], l'esigenza di devolvere l'esame dei disegni di legge ad articolazioni all'uopo preposte[134]: la scelta ricadeva, non senza tentativi alternativi[135], sul modello degli uffici[136], concepito con il precipuo intento di esaltare la paritaria partecipazione dei membri del Parlamento agli sviluppi decisionali dell'entità parlamentare[137]. Ne derivava un meccanismo che, ancora scevro da logiche partitiche[138], rimetteva alla sorte la conformazione dei singoli organi, premiando così il criterio della rappresentanza «atomistica ed indifferenziata»[139].

Tuttavia, il carattere temporaneo[140] e la composizione casuale - monca quindi di un'accertata specializzazione per materia - rivelavano le fragilità di un siffatto sistema, inidoneo a connotare l'istruttoria nei termini di un efficiente impulso alla decisione legislativa.

Il germe primordiale di un parlamentarismo strutturato[141] veniva, allora, posto dalla riforma regolamentare della Camera del 1920, con cui si provvedeva all'istituzione dei gruppi parlamentari[142] e di nove Commissioni (permanenti e specializzate), chiamate a riflettere la consistenza dei primi[143].

Un impianto così configurato muniva i neonati collegi del grado di tecnicismo richiesto dal diversificarsi delle esigenze sociali ed i loro componenti di un'indubbia legittimazione

---

[133] Non può tacersi il fascino che le Costituzioni francesi e belga hanno ciclicamente esercitato sulle scelte di organizzazione dell'Assemblea subalpina, come delineato da R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848,* Giappichelli, Torino, 2008, pp.16-17.

[134] Così l'art.55 dello Statuto albertino: «Ogni proposta di legge debb'essere dapprima esaminata dalle Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori».

[135] Si contano ben nove interventi regolamentari alla Camera. Si evidenziano la modifica del 1863 con cui si introduceva, tra le altre, la commissione per l'esame del bilancio, la quale, pur monca di espressi poteri legislativi, estendeva il suo "sindacato" sino alle leggi di imposta e dei crediti; e quella del 1868 con la quale si istituiva il sistema di matrice inglese delle tre letture (affiancato dal *Committee of the Whole*), destinato ad esser soppresso pochi anni dopo ma rimasto al centro del dibattito per volontà di Crispi.
Per la vasta letteratura sul punto, si richiamano V. LONGI – M. STRAMACCI, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione,* Giuffrè, Milano, 1953, p.8 ss.; C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari,* cit., p.177; F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno,* Unione tipografico, Torino, vol.III, 1909, p.103.

[136] Ai quali, invero, già nel 1848 sia la Camera elettiva che il Senato di nomina regia avevano infruttuosamente affiancato due commissioni permanenti (una per la contabilità e la finanza, l'altra per l'agricoltura, l'industria ed il commercio), poi non rinnovate per diversi anni.

[137] Per un'approfondita analisi della *ratio* e della funzionalità del sistema degli uffici, si veda E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario,* in *Amministrazione in cammino,* 2013, p.3 ss.

[138] In un Parlamento liberale improntato sull'idea di individuo e non di gruppo; sull'assenza nell'età statutaria di partiti politici sufficientemente radicati nella società, si rinvia a A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana,* in *Quaderni cost.*, n.1/2011, p.42 ss.

[139] L'espressione è di F. ROSSI, *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (prima parte),* in *Minervaweb,* dicembre 2012.

[140] Gli uffici venivano di regola rinnovati ogni due mesi.

[141] Che *"finalmente adegua il reale al razionale"* secondo l'espressione di E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare,* cit. p.8.

[142] Necessario adeguamento data l'adozione di un sistema elettorale proporzionale.

[143] Per uno studio analitico del rapporto tra gruppi e commissioni parlamentari nell'età liberale, si rimanda a G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale: 1920-1924,* in F. GRASSI ORSINI - G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei sistemi politici di massa,* il Mulino, Bologna, 1996, p. 399.

politica che ne giustificava l'attribuzione della funzione referente al cospetto dell'Assemblea.

Invero, il tanto atteso momento di svolta doveva ben presto fare i conti con le crescenti istanze antiparlamentaristiche che, dopo la marcia su Roma, stravolsero l'assetto istituzionale, restaurando inizialmente la struttura degli uffici[144], maggiormente congrua ad un contesto politico non più collegiale[145], monopolizzato dal solo partito fascista.

La successiva soppressione dell'elettiva Camera dei deputati[146], sostituita dalla Camera dei fasci e delle corporazioni[147] - nominata e, pertanto, a carattere stabile[148]- richiedeva, però, nuove appendici mediante le quali coinvolgere nell'attività legislativa l'entità parlamentare del regime.

Ed allora, sebbene in un quadro difficilmente riconducibile a qualsiasi forma di parlamentarismo liberal-democratico, l'intervento della legge n.129 del 1939 ripristinava il sistema delle commissioni[149] che, in forza della sua comprovata attitudine alla stabilità, assurgeva a riferimento imprescindibile per il Capo del Governo. Il ruolo delle giunte legislative permanenti[150] ne usciva visibilmente rafforzato, stante la prescrizione (art.16[151]) che ai tradizionali compiti in sede referente affiancava - o, meglio, anteponeva - vere e proprie funzioni deliberanti. Pertanto, salvo che nelle materie espressamente (art.15[152]) riservate alla votazione dell'Assemblea plenaria -procedura in ogni caso derogabile su statuizione del Duce (art.17[153]) - le commissioni potevano estendere le proprie mansioni sino a sostituirsi integralmente al *plenum*, in ciò costituendo pure significativo precedente per la futura vita costituzionale[154].

---

[144] Attraverso l'approvazione della discussa mozione a prima firma Grandi.

[145] Compromesso dalla modifica della legge elettorale - la c.d. legge Acerbo - in senso ampiamente maggioritario (assegnazione dei due terzi dei seggi alla lista che raggiungesse il venticinque per cento dei voti).

[146] Riunitasi per l'ultima volta il 14 dicembre del 1938.

[147] Chiamata, insieme al Senato, a collaborare con il Governo per la formazione delle leggi (art.2, l. n.129 del 1939).

[148] I membri erano tali *ope legis* e *ratione muneris*; l'esigenza di rinnovo dei componenti sorgeva solo a seguito di spontanee dimissioni o di abbandono della carica all'interno del partito.

[149] In forza dell'art.12: «La Camera dei fasci e delle corporazioni esercita le proprie funzioni per mezzo dell'Assemblea plenaria, della Commissione Generale del bilancio e delle Commissioni legislative».

[150] Ne venivano istituite undici aventi competenze specializzate per materia.

[151] «I disegni di legge non considerati nel precedente art.15 sono deferiti all'esame esclusivo delle Commissioni legislative della Camera dei Fasci e delle Corporazioni e del Senato del Regno. I disegni di legge approvati sono trasmessi dall'una all'altra Assemblea per il tramite delle rispettive Presidenze. Entro un mese dalla presentazione di ciascun disegno di legge, termine prorogabile dal DUCE del Fascismo, Capo del Governo, il testo discusso e approvato dalle Commissioni legislative è trasmesso al DUCE del Fascismo, Capo del Governo, il quale dispone che esso sia sottoposto alla sanzione del Sovrano e promulgato nei modi ordinari stabiliti per leggi. Nelle premesse deve essere indicata l'avvenuta approvazione da parte delle Commissioni legislative della Camera e del Senato. Le norme così emanate hanno forza di legge a tutti gli effetti».

[152] «I disegni di legge di carattere costituzionale, giusta l'articolo 12 delle legge 9 dicembre 1928-VII, n.2693; quelli indicati nell'ultimo comma dell'art.1 della legge 31 gennaio 1926-VII, n.100; le deleghe legislative di carattere generale, i progetti di bilancio ed i rendiconti consuntivi dello Stato e delle Aziende autonome di Stato e degli Enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, sono discussi e votati dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni e dal Senato del Regno nelle rispettive Assemblee plenarie, su relazione delle rispettive Commissioni competenti.»

[153] «La forma di discussione e di approvazione stabilita nell'art.16 può essere seguita anche per i disegni di legge indicati nell'art.15, quando il DUCE del Fascismo, Capo del Governo, lo stabilisca per ragioni di urgenza.»

[154] Già Santi Romano, relatore al Senato del disegno di legge istitutivo della nuova Camera, evidenziava come l'introduzione di commissioni in sede legislativa sarebbe stata destinata ad avere «echi e ripercussioni nella storia

La rilevanza di tale innovazione presto si materializzava in un contributo maggiormente tecnico alla produzione legislativa e in una chiara impronta propulsiva ai lavori del Parlamento - di cui le commissioni dell'epoca costituivano *tout court* organo interno[155]- con annessa contrazione del ricorso alla decretazione d'urgenza.

D'altro canto, la prassi applicativa scaturitane[156] evidenziava un imponente attivismo normativo che, scandito entro i ferrei limiti temporali imposti dall'Esecutivo, rendeva lo strumento parlamentare un ossequioso «*operaio legislativo*» dal quale risultava escluso ogni elemento *afascista*[157].

Con la caduta del regime, l'intento di circoscriverne l'esperienza istituzionale in uno spazio «*parentetico*»[158] non travolgeva, comunque, la centralità dei predetti organismi, tant'è che anche la Consulta nazionale del 1945, pur priva di compiti legislativi e di legittimazione democratica, constava di Commissioni permanenti e specializzate atte a supportare, tramite l'elaborazione di pareri, l'attività normativa del Governo. L'esperienza creava, *de facto*, una forma di *«legislazione sostanzialmente concertata»*[159] in cui le strutture interne riuscivano a rivelare il proprio potenziale decisionale.

Il tema riaffiorava con l'elezione dell'Assemblea Costituente, allorquando questa provava a rivendicare la legittimazione all'esercizio della potestà legislativa ordinaria[160], dopo che l'art.3 del D.lgt. del 16 marzo 1946, n.98 (la c.d. seconda costituzione provvisoria) aveva riconosciuto - o si era limitato a riconoscere - al Governo la facoltà di sottoporre all'Assemblea i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei ministri.

L'aspro dibattito[161] derivatone, mosso dallo scontro sull'effettivo ruolo da riconoscere alla «*specie di erma a due facce*»[162], si esauriva nell'approvazione[163] di un articolo

---

generale dei Parlamenti odierni», al fine di contrastare la crisi che ne affliggeva la capacità decisionale; Cfr. *Relazione della commissione speciale della Camera sul disegno di legge istitutivo della Camera dei fasci e delle corporazioni,* in *L'Economia italiana,* gennaio-febbraio, 1939.

[155] Nella suddetta relazione Santi Romano affermò che «le commissioni legislative non hanno alcuna propria autonomia, ma sono organi delle Camere stesse ed esprimono una volontà che è volontà dei corpi di cui fanno parte», come riportato da F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica,* Giuffrè, Milano, 1992, p.187.

[156] Per il cui esame, si richiama E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista,* in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2008, p.24.

[157] Sulla composizione delle Commissioni legislative delle Camere nel periodo fascista, si rimanda a P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia,* Camera dei deputati, Roma, 1968, p.46 ss.

[158] Così, E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista,* cit., p.29.

[159] In questo senso, P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia,* cit., p.92.

[160] Per il cui infruttuoso tentativo si rinvia a C. FIUMANÒ – R. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria,* in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente,* il Mulino, Bologna, 1979, p.381 ss.

[161] Per la cui dettagliata analisi si rimanda a R. ROMBOLI – C. FIUMANÒ (a cura di), *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria,* il Mulino, Bologna, 1980, p.11 ss.

[162] Così l'on. Calamandrei, nella seduta del 15 luglio 1946, definiva l'Assemblea Costituente, con una faccia *«serena ed austera»* rivolta *«all'avvenire»* e, con l'altra, *«che guarda verso i problemi immediati»* con *«l'aria preoccupata e un po' convulsa di chi vede una realtà che la turba».* Per la ricostruzione delle intere sedute e di ogni virgolettato sul tema riportato in nota, si rinvia a A. PIZZORUSSO, *Le commissioni legislative dell'Assemblea Costituente,* in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato,* Giuffrè, Milano, vol. III, 1984, p.115 ss.

[163] Quale culmine, secondo l'intervento dell'On. Vanoni nella seduta del 25 settembre 1946, di un *«compromesso politico»* tra quanti volevano che all'Assemblea Costituente venisse riconosciuto in maniera chiara il potere legislativo ordinario e quanti preferivano che tale potere restasse di prerogativa governativa.

aggiuntivo al Regolamento della Camera del 1922[164], con cui venivano attivate quattro Commissioni permanenti ("Commissioni in sede legislativa" nuovamente collegate con i Gruppi parlamentari) cui deferire l'esame dei testi di provenienza governativa, sì da discernere quelli reputati idonei a tradursi in decreti legislativi da quanti - per l'importanza tecnica o politica - abbisognassero, invece, dell'approvazione con legge ordinaria[165] da parte dell'Assemblea Costituente[166]. Sfuggivano dal "controllo" assembleare le proposte connotate dal carattere della massima urgenza[167].

La stabilità di dette Commissioni, le cui competenze venivano fissate per materia in conformità con le linee propositive tracciate dall'allora Presidente del Consiglio De Gasperi[168], produceva un'ingente mole di lavoro[169] che, sebbene priva di vincolatività, gettava definitivamente le fondamenta per l'architettura di un Parlamento pienamente legislatore a struttura complessa.

Così, chiamati ad installare nel nascituro impianto repubblicano la funzione legislativa, i Costituenti recepivano dalle pregresse esperienze[170] la necessità di coinvolgere nel suo dispiegarsi il sistema delle commissioni[171], tanto come detentore (necessario) dell'attività

---

[164] Questo il primo comma del testo della modifica regolamentare approvata il 13 settembre 1946: «Per determinare quali disegni di legge – all'infuori di quelli per i quali la deliberazione dell'Assemblea Costituente è prevista dall'art.3 del DDL 16 marzo 1946, n.98 – debbono essere deliberati dall'Assemblea Costituente, sono istituite quattro commissioni permanenti, per le materie di competenza rispettivamente:

1. Della presidenza del consiglio e dei ministeri; esteri, interno, grazie e giustizia, pubblica istruzione, guerra, marina militare, aeronautica, assistenza post-bellica, dell'alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica;
2. Dei ministeri: finanze e tesoro;
3. Dei ministeri: industria e commercio, lavoro e previdenza sociale, commercio con l'estero, agricoltura e foreste e dell'alto commissariato per l'alimentazione;
4. Dei ministeri: lavori pubblici, trasporti, marina mercantile, poste e telecomunicazioni.»

[165] Sulla tipologia di leggi ordinarie approvate dall'Assemblea Costituente, si veda A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto,* Zanichelli, Bologna-Roma, 1977, p.163.

[166] I compiti attribuiti alle Commissioni legislative venivano tracciati dall'intervento dell'on. Perassi, relatore della proposta, nella seduta dell'A.C. del 25 luglio 1946: «*E' un compito di esame, che implica una facoltà discrezionale, il cui esercizio non è rigorosamente determinato dalle norme del regolamento. Il regolamento proposto si limita ad affermare che il concetto che queste Commissioni avranno cura di considerare i singoli schemi di provvedimenti legislativi, avuto riguardo alla loro maggiore o minore importanza tecnica o politica. Sulla base di questo apprezzamento, la Commissioni si pronunzia nel senso indicato, cioè o per il rinvio pure e semplice al Governo in modo che il provvedimento abbia corso per decreto legislativo, oppure con la dichiarazione che lo schema del provvedimento debba essere sottoposto alla deliberazione dell'Assemblea come disegno di legge».*

[167] L'abuso da parte del Governo della facoltà di non trasmettere i disegni di legge alle Commissioni nell'ipotesi di "massima urgenza" fu alla base dei contrasti con il Presidente del Consiglio De Gasperi.

[168] Il quale, intervenuto nella seduta dell'A.C. del 25 luglio 1946, manifestava preferenza per un sistema di più Commissioni, *«ciascuna con una propria sfera di competenza tecnica, onde assicurare un esame critico più oggettivo ai disegni di legge, i quali, come si sa, concernono materie molto eterogenee».*

[169] Vennero complessivamente analizzate 1026 schemi legislativi.

[170] Per N. LUPO, *L'adozione dei regolamenti di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario,* in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi,* Jovene, Napoli, 2010, p.691: «*si costituzionalizzava nel nuovo assetto repubblicano la scelta compiuta all'inizio del secolo».*

[171] Per una definizione del "sistema di commissioni" adattabile anche all'apparato istituzionale italiano si richiama la definizione di Barthélemy: «*quei tipi di organizzazione parlamentare nei quali ciascuna decisione importante dell'assemblea non è assunta se non è stata esaminata prima da parte di una commissione»*, contenuta in C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo,* cit., p.141.

istruttoria difficilmente estrinsecabile nella *«pletorica»*[172] sede assembleare, quanto come titolare (possibile) [173] del potere di approvazione dello schema di legge.

Siffatto indefettibile coinvolgimento [174] veniva, allora, accentuato fino ad assumere cogenza costituzionale nel testo dell'art.69 del progetto (odierno art.72) della *lex fundamentalis*.

Ne deriva che mentre *«il Parlamento in assemblea è il tipo di organo caratteristico della dinamica costituzionale ottocentesca», «il Parlamento in commissione è la figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo»*[175].

2.2. La rilevanza del ruolo nella composita disciplina del sistema parlamentare: dalla formula costituzionale ai Regolamenti delle Assemblee.

Se l'intento di contemplare Commissioni legislative rappresenta un tratto comune a quasi tutti i Parlamenti dello Stato democratico pluralista[176] (con parziale eccezione del sistema inglese), la valorizzazione delle stesse quali *attori* necessari [177] nell'*iter legis* ordinario costituisce una scelta singolare del legislatore costituzionale italiano, trovando corrispondenza nel solo dettato finlandese[178].

Tale esaltazione del ruolo delle Commissioni, nella sua valenza costituzionale (art.72), si dispiega, da un lato, nella tradizionale attribuzione di compiti referenti (*«ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale»*[179]) e, dall'altro, nel particolare riconoscimento - come si è visto mutuato,

---

[172] Così G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera,* in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati,* Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968, p. 251.

[173] Sul punto, l'intervento dell'on. Preti, nella seduta dell'A.C. 14 ottobre 1947: *«I dibattiti svoltisi fino a questo momento hanno dimostrato ad abundantiam che l'Assemblea plenaria — anche prescindendo dalla troppo nota considerazione che essa non avrebbe a disposizione uno spazio di tempo sufficiente — non è l'organo idoneo alla discussione delle leggi di ordinaria amministrazione. L'assenteismo dei deputati ne è la chiara riprova.*

I dibattiti in Assemblea plenaria hanno ragion d'essere soltanto quando si discutono i grandi problemi che interessano la Nazione. Allora gli oratori che parlano da questi banchi parlano al popolo italiano.

Pertanto la discussione ed approvazione della legge, articolo per articolo, deve esser riservata all'Assemblea plenaria solo in ordine a quelle materie che, di regola, implicano un'importante decisione politica da parte dei gruppi responsabili».

[174] Sul riconoscimento alle Commissioni della natura di organi necessari e ordinari, si richiama la citazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Cedam, Padova, 1969, p.398: *"a tenore dell'art.72 della Costituzione, le commissioni devono sempre intervenire nel procedimento di formazione delle leggi, o in veste referente o in veste deliberativa"*.

[175] Così, L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo,* in *Arch. giur. Serafini,* 1961, XXIX, p.44.

[176] Cfr. D. M. OLSON - M. L. MEZEY, *Parliaments and Public Policy,* in ID. (a cura di), *Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy,* Mezey, Cambridge, 1991, p.4 ss.

[177] Per E. CLERICI, *Le commissioni legislative permanenti,* in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* Vallecchi, Firenze, 1969, p.216, ciò proprio in ragione del fatto che "*esse rispondono ad una necessità pratica: evitare la discussione in corpi troppo numerosi per deliberare utilmente su tutti i problemi, che sono loro sottomessi a meno che essi non abbiano fatto oggetto di uno studio preventivo."*

[178] Al suo art.40: "Le proposte del Governo, le iniziative di singoli Rappresentanti, le relazioni sottoposte al Parlamento ed altri oggetti previsti dalla Costituzione o dal Regolamento parlamentare, devono essere istruiti dalle Commissioni prima di essere presi in esame dal Parlamento in seduta plenaria."

[179] Art.72, primo comma, Cost.

sia pure con ovvi temperamenti, dal regime fascista e ripreso di recente dalla Costituzione spagnola[180] - del conclusivo potere deliberante (i regolamenti parlamentari possono *«altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari»*[181]), nelle fattispecie non coperte dall'espressa riserva d'Assemblea (*«La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi»*[182]).

L'apertura anche ad un modello decisionale alternativo, per cui la dialettica parlamentare può trovare residenza - e risoluzione - in collegi ristretti anziché nel *plenum*, consente di leggere la disciplina dettata per l'espletamento della funzione legislativa in una chiave *spartitoria*, che rimette all'autonomia regolamentare delle Camere la possibilità di derogare all'ordinario principio della titolarità in capo all'Assemblea delle fasi di dibattimento e votazione.

E proprio dagli *interna corporis acta* proviene - non individuato in modo autonomo dalla Costituzione - un ulteriore quadro procedimentale (nell'uso comune "Commissione in sede redigente") volto a creare un regime *concorrenziale* (per parte della dottrina "procedimento misto") in cui Aula e Commissione compartecipano al momento approvativo.

Tutte le metodologie di coinvolgimento[183] rimarcano, comunque, il ruolo centrale delle Commissioni, operanti come rappresentanti dell'Assemblea nei confronti del Governo[184].

Si palesa, allora, nel composito quadro di disciplina che ne risulta, l'evidente costruzione di un'entità parlamentare chiamata a poggiarsi, nell'assolvimento della sua attribuzione principe, su un radicato sistema di articolazioni endorganiche la cui forza[185] (manifestatasi nella storia repubblicana con rendimenti altalenanti) dipende da talune caratteristiche sue proprie, indissolubilmente legate tra loro.

Anzitutto, il ruolo di efficace filtro nei lavori prodromici alla genesi del testo è assicurato dal criterio della settorialità, in forza del quale entrambe le Camere hanno scelto di dotarsi - pur con non irrilevanti differenziazioni - di quattordici Commissioni competenti per

---

[180] Nell'art. 75. co.2, del testo del 1978: "Le camere potranno delegare alle Commissioni legislative permanenti l'approvazione dei progetti o proposte di legge. L'Assemblea potrà, ciò nonostante, avocare in qualsiasi momento il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di questa delegazione."

[181] Art.72, terzo comma, Cost.

[182] Art.72, ultimo comma, Cost.

[183] Per un'analisi più formale del loro funzionamento, nella vastissima letteratura, si segnalano R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo,* Jovene, Napoli, 2006, p.62 ss.; G. BERTOLINI, *L'attività "referente" delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge,* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari,* Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1991, p.111 ss.; S. TRAVERSA, *Commissioni in sede legislativa o deliberante,* in *Rass. Parl.,* n.1/2008, p.305 ss.; D.E. CASANELLO – D. MARRA, *Per una teoria giuridica della funzione "redigente",* in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* Vallecchi, Firenze, p.125 ss.

[184] Come comprovato dalla stessa posizione centrale che occupa in Aula il comitato dei nove.

[185] Per L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo,* cit., p.44, le commissioni nel nostro *ordinamento «si presentano a prima vista, e tali sono nella realtà costituzionale, come dei mezzi predisposti per rafforzare il Parlamento, per consentirgli di esercitare con efficacia l'insieme delle sue attribuzioni e, particolarmente, quelle legislative».*

materia [186].

La ripartizione tematica, solo sommariamente sagomata sulla distribuzione delle funzioni ministeriali, volutamente non riflette una pedissequa corrispondenza[187] tra dicasteri e collegi minori, allo scopo di evitare una impropria *burocratizzazione* dell'operato del Parlamento, con il rischio di degradare quest'ultimo ad organo di ratifica tecnico-settoriale più che di discussione politica[188].

Del resto, l'ambizione di non distrarre l'indirizzo politico[189] è perseguita attraverso la derivazione marcatamente partitica delle Commissioni, la cui composizione - *unicum* tra gli organi di natura collegiale - è ancorata, già dal dettato costituzionale, al principio della rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari. La scelta[190], rispondente ad un contesto di vivo pluripartitismo democratico, pone l'accento sul fine collegamento tra partiti ed istituzioni che innerva accuratamente il tessuto rappresentativo in ogni sua manifestazione.

Ciò contribuisce senz'altro a configurare le Commissioni quali *«assemblee in miniatura»*[191] in cui ogni schieramento dovrebbe trovare massimo riconoscimento[192]. E la fedele riproduzione dei rapporti di forza tra le diverse formazioni opera nel senso di assicurare una certa *«sintonia politica»*[193] tra l'Aula e la Commissione.

La predeterminazione delle quote di partecipazione tende, infatti, per un verso, a stabilizzare le forze di maggioranza e, per l'altro, a garantire un tangibile contributo delle minoranze.

In concreto, all'inizio della legislatura (e *in itinere* allo scadere di ogni biennio) è richiesto a ciascun Gruppo di ripartire in numero uguale[194] tra le singole Commissioni i

---

[186] Le commissioni permanenti della Camera dei deputati sono individuate in relazione all'oggetto dall'art.22 del proprio Regolamento: I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni; II - Giustizia; III - Affari esteri e comunitari; IV - Difesa; V - Bilancio, tesoro e programmazione; VI - Finanze; VII - Cultura, scienza e istruzione; VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici; IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni; X - Attività produttive, commercio e turismo; XI - Lavoro pubblico e privato; XII – Affari sociali; XIII – Agricoltura; XIV – Politiche dell'Unione europea; quelle del Senato, ricalibrate dal novellato art.22 del proprio Regolamento organicamente riformato il 20 dicembre 2017, risultano così indicate: 1. Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione; 2. Giustizia; 3. Affari esteri, emigrazione; 4. Difesa; 5. Programmazione economica, bilancio; 6. Finanze e tesoro; 7. Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport; 8. Lavori pubblici, comunicazioni; 9. Agricoltura e produzione agroalimentare; 10. Industria, commercio, turismo; 11. Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale; 12. Igiene e sanità; 13. Territorio, ambiente, beni culturali; 14. Politiche dell'Unione europea.

[187] Nonostante questa si sia acuita con la l. n. 233 del 2006.

[188] Ricostruisce il pensiero di Elia circa l'inopportunità di seguire in modo rigido la ripartizione delle competenze tra i Ministeri dell'Amministrazione dello Stato, F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia,* in *Diritto pubblico,* il Mulino, Bologna, n.2/2009, p.493.

[189] Sui rischi di dissociazione dell'indirizzo politico, si rimanda a E. CHELI – V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi,* in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive,* Giuffrè, Milano, 1977, p.50 ss.

[190] Costituzionalizzata per le commissioni legislative e trasmigrata dai regolamenti a tutte le altre sedi.

[191] Così, F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica,* cit., p.35.

[192] Sul punto, L. ELIA, *Commissioni parlamentari,* in *Enc. dir.,* Giuffrè, Milano, 1970, XIX, p.896.

[193] Così, J. BARTHÈLEMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions,* Libraire Delagrave, Paris, 1934, 61 ss.

[194] Art.19, R.C. ed art.21 R.S.; per taluni temperamenti alla regola della *proporzionalità pura* si rinvia a S. TRAVERSA, *Le commissioni parlamentari,* in *Rass. Parl.,* n.1/2007, p.232.

propri rappresentanti, sicché ogni parlamentare - salvo se componente del Governo - acquisti lo *status* di membro di almeno un'articolazione interna.

Le designazioni - non revocabili - vengono tempestivamente comunicate alla Presidenza (per il Senato) od al Segretario Generale (per la Camera), ed integrate per le assegnazioni ancora residuanti[195].

A ben vedere, siffatta regolamentazione, avente -come evidenziato- il merito di assicurare una continuità politica in ogni struttura coinvolta nel procedimento legislativo[196], presenta forse il difetto di retrocedere eccessivamente il ruolo del singolo[197] - che in seno alle Commissioni dovrebbe apportare il proprio contributo tecnico - dinanzi alla generale disciplina di partito[198], come comprovato anche dal meccanismo previsto per le sostituzioni interne[199].

Il carattere della vigorosa stabilizzazione - *fil rouge* nella configurazione dei collegi ristretti - viene altresì garantito dal presupposto della loro permanenza, intimamente legato a quello della partiticità[200], teso a rafforzare la specializzazione dei commissari[201] in altro modo difficilmente conseguibile in termini concreti e preventivi[202].

La preferenza per strutture permanenti, che ha conosciuto -al termine di un dibattito in cui sono pure emerse posizioni opposte[203]- formale riconoscimento già in Costituzione sia

---

[195] A norma dell'art.19, c.2°, R.C. «il Presidente della Camera, sulla base delle proposte dei Gruppi, distribuisce quindi fra le Commissioni, in modo che in ciascuna di esse sia rispecchiata la proporzione dei Gruppi stessi, i deputati che non siano rientrati nella ripartizione a norma del precedente comma nonché quelli che appartengono a Gruppi la cui consistenza numerica è inferiore al numero delle Commissioni."; in ossequio all'art.21, co.3, Reg. Senato "i Senatori che non risultino assegnati dopo la ripartizione prevista nel primo comma sono distri- buiti nelle Commissioni permanenti, sulla base delle proposte dei Gruppi di appartenenza, dal Presidente del Senato, in modo che in ciascuna Commissione sia rispecchiata, per quanto possibile, la proporzione esistente in Assemblea tra tutti i Gruppi parlamentari e il rapporto tra maggioranza e opposizione.»

[196] Per C. DE CARO, *La struttura delle Camere,* in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare,* Giuffrè, Milano, 2005, p.114, *«il sistema delle commissioni diventa uno degli elementi di identificazione del sistema politico».*

[197] Per A. MANZELLA, *Il parlamento,* cit., p. 134, *«mentre l'adesione a questo o a quel gruppo è volontaria, la designazione nelle varie commissioni è un potere del gruppo di appartenenza».*

[198] Sul punto si veda G. BERTOLINI, *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* n.21/1973, p. 36, per cui *«il prezzo del potenziamento funzionale degli organi parlamentari è rappresentato paradossalmente da una riduzione della pienezza delle funzioni dei singoli, e da una preminenza della ragione politica (che presiede alla scelta dei commissari) su quella della specializzazione.».*

[199] Per cui si ammette la sostituzione in Commissione tra componenti dello stesso gruppo alla stregua di quanto previsto dall'art.19, c.3°, R.C.: «Inoltre ogni Gruppo può, per un determinato progetto di legge, sostituire un commissario con altro di diversa Commissione, previa comunicazione al presidente della Commissione»,

[200] Cfr. L. ELIA, *Commissioni parlamentari,* cit. 55, per cui *«il principio della competenza specifica per materia è, dopo quello della partiticità, l'elemento più importante nel sistema delle commissioni: esso comprende o, per meglio dire, presuppone necessariamente l'elemento della permanenza, mentre quest'ultimo non implica affatto, di per sé, la specializzazione per materia e può benissimo affermarsi da solo».*

[201] Come rilevato da F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica,* cit., p.45, non sempre *"i commissari sono ab origine specialisti"* e, pertanto, solo il lavoro continuativo su una determinata materia in una commissione permanente può rafforzarne la competenza.

[202] Per L. ELIA, *Commissioni parlamentari,* cit., p. 49, la specializzazione risulta maggiormente legata alla permanenza *«raramente presentandosi il cumulo della figura dell'esperto con quella dell'operatore politico»*; Cfr. F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia,* cit., p.503.

[203] Sul punto, V. LONGI - M. STRAMACCI, *Le commissioni parlamentari e la Costituzione,* cit., p. 25 s., ripropone l'intervento dell'on. Mortati nella seduta dell. A.C. del 3 settembre 1946: *«E' noto quale influenza abbia avuto in*

pure con timida formula (*"anche permanenti"*) e limitatamente alla sede legislativa, costituisce l'elemento caratterizzante del sistema italiano.

2.3. Il funzionamento delle Commissioni nelle diverse sedi di intervento alla prova della prassi.

Così delineate nei propri tratti salienti, le Commissioni parlamentari paiono assolvere il ruolo di *«indicatore del concreto funzionamento del sistema di governo»*[204] attraverso le modalità con le quali concorrono - o riescono concretamente a concorrere - al processo di decisione politica.

In quest'ottica interpretativa, se il dettato costituzionale immortala stabilmente il necessario coinvolgimento delle Commissioni nel circuito di deliberazione legislativa, è la flessibilità delle prassi, che la potestà regolamentare tenta (o forse deve tentare) di orientare[205], a definirne il dinamico ed effettivo apporto.

Infatti, solo la continua evoluzione del quadro istituzionale - ancor più che parlamentare - consente di cogliere lo stato di salute delle Commissioni, al fine di verificare se la *ratio* ispiratrice di apparati *forti* trovi o meno corrispondenza nella realtà funzionale.

La natura di collegi solidi, estrinsecata *ab origine* con l'attribuzione di poteri penetranti, costituiva il frutto naturale del modello di democrazia *consociativa* che il legislatore costituente aveva ben in mente al momento della c*odificazione* dell'assetto ordinamentale prescelto[206]. E, fintanto che detto sistema ha resistito[207] agli impulsi acceleratori della produzione normativa, non può certo negarsi che le Commissioni hanno rappresentato la collocazione prevalente del processo legislativo, manifestando un altissimo potenziale aggregativo. Specie in un contesto in cui le dinamiche del rapporto tra Governo e

---

Francia sull'atteggiamento del Governo parlamentare il sistema delle Commissioni permanenti, le quali avevano un largo potere sull'esame delle leggi e sul loro controllo. Attraverso questo metodo la Camera francese è riuscita ad asservire a sé il Governo, diminuendo l'indipendenza e l'influenza della sua azione e compromettendo la forza del potere esecutivo nei confronti di quello legislativo. Quindi, anche nella trattazione della disciplina di questa materia, bisognerebbe tener conto delle ripercussioni che le commissioni permanenti possono esercitare nei rapporti tra legislativo ed esecutivo».

[204] Così, M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n.4/2007, p.1035.

[205] Sulla conformazione dei regolamenti parlamentari allo spirito politico del tempo, si richiama M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici,* in *Quad. cost.,* n.11/1991, p.200 ss.; sul rapporto tra prassi e autonomia delle Camere e sulla rilevanza dei regolamenti parlamentari nel funzionamento del sistema di governo, si rinvia a M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente,* in *Dir. soc.,* n. 3/2000, p. 434 ss.

[206] Sul punto, si rimanda a R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo 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.142, secondo cui nel clima politico della fase costituente si *«registrava un orientamento favorevole ad un modello di democrazia consensuale rispetto ad un modello di democrazia decidente».*

[207] Si veda M. COTTA, *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi strutturale-funzionale del Parlamento,* in *Riv. it. sc. pol.,* 1/1971, n.3, p. 545, secondo cui *«non vi è una soglia fissa che stabilisca l'istituzionalizzazione; questa dipende dal modello decisionale all'interno del quale opera il Parlamento».*

Parlamento venivano imperniate attorno alla valorizzazione di quest'ultimo[208], rendendo le Commissioni vero punto di equilibrio a *«compensazione della debolezza»*[209] dell'Esecutivo.

Può, così, cogliersi come il variegato sistema di partiti della c.d. Prima Repubblica, innescato da una formula elettorale di tipo proporzionale, abbia fortemente favorito (per non dire incentivato) l'affermazione delle Commissioni come ineludibile riflesso della *«torsione in senso compromissorio»*[210] della dialettica maggioranza/opposizione, suffragata dalla predisposizione di governi di coalizione.

L'opzione originaria per un impianto fondato sulla mediazione politica ha, quindi, trovato conferma nella netta[211] - e pressoché costante[212] - affermazione della sede deliberante nei primi quarant'anni della Repubblica (ad onor del vero con l'approvazione preminentemente - almeno per le primissime legislature[213] - dei disegni di legge di iniziativa governativa).

Viene da sé che in questa determinata parentesi storica il contributo pratico offerto dalle Commissioni al procedimento legislativo abbia, forse, addirittura oltrepassato le indicazioni del travagliato *compromesso* costituzionale[214] - che sagoma come «*procedura normale*»

---

[208] Sulle scelte dei regolamenti parlamentari di porsi in continuità con il sistema pre-fascista, si vedano le illuminate riflessioni di P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari,* in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17,* Giappichelli, Torino, 2001 p.592 ss.

[209] Così, R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario,* cit., p.143.

[210] Così, V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana,* in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, cit., p.616 ss.

[211] Dal contributo di V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane,* in *il Filangieri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere,* Jovene, Napoli, p.179 ss., si evince che nella I legislatura il rapporto è quasi di tre disegni di legge approvati in Commissione per un disegno di legge approvato in Assemblea.

[212] Dallo stesso contributo di V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane,* cit. p.186, si ricava che la prevalenza della sede deliberante è rimasta costante per le prime dieci legislature, salvo le limitate eccezioni della VII e della X.

[213] Si rileva in V. DI PORTO, *I numeri delle leggi,* cit., p.185, a titolo esemplificativo che nella I legislatura all'approvazione in Commissione di millequattrocentonovantasei disegni di legge di iniziativa governativa faceva fronte l'approvazione, nella stessa sede, di soli trecentoquarantaquattro progetti di legge di origine parlamentare. Tendenza poi in parte attenuatasi dalla IV legislatura.

[214] Il cui raggiungimento ha, però, dovuto fronteggiare più nette posizioni favorevoli alla massima estensione dei poteri delle Commissioni, come quella esposta dall'on. Preti nella seduta del 14 ottobre 1947: *«Credo che noi tutti siamo d'accordo nel riconoscere che la procedura prevista dall'articolo 69 del progetto è troppo pesante. Noi dobbiamo adottare un testo maggiormente adatto alle necessità della legislazione moderna. I dibattiti svoltisi fino a questo momento hanno dimostrato ad abundantiam che l'Assemblea plenaria — anche prescindendo dalla troppo nota considerazione che essa non avrebbe a disposizione uno spazio di tempo sufficiente — non è l'organo idoneo alla discussione delle leggi di ordinaria amministrazione. L'assenteismo dei deputati ne è la chiara riprova.*

I dibattiti in Assemblea plenaria hanno ragion d'essere soltanto quando si discutono i grandi problemi che interessano la Nazione. Allora gli oratori che parlano da questi banchi parlano al popolo italiano. Pertanto la discussione ed approvazione della legge, articolo per articolo, deve esser riservata all'Assemblea plenaria solo in ordine a quelle materie che, di regola, implicano un'importante decisione politica da parte dei gruppi responsabili. A questa categoria mi pare che non appartengano se non le leggi costituzionali, quelle di approvazione dei bilanci e dei trattati internazionali, e quelle relative alla delega legislativa.

La stessa Inghilterra, pur così tradizionalista, ci ammonisce che oggi è necessario procedere all'esame delle leggi ordinarie attraverso le Commissioni; le quali, in sostanza, sono organi tecnici specificamente competenti, che assolvono, con risparmio di tempo e con assai maggiore precisione, un compito cui l'Assemblea plenaria sarebbe impari. Nel mio emendamento ho previsto pertanto che all'Assemblea plenaria sia riservata semplicemente la votazione finale in ordine a quei progetti di legge che non rientrano in nessuna delle quattro categorie dianzi menzionate, a meno che il Governo o un certo numero di membri della Camera non avanzi contraria istanza».

l'approvazione in Aula - fino a sostanziarsi nella titolarità *de facto* del potere di iniziativa, stanti le profonde novità con cui spesso il testo *in uscita* veniva presentato per la promulgazione.

Tale massiccia attività delle Commissioni in sede legislativa ha presentato l'indubbio pregio di alleviare il lavoro gravante sull'Assemblea, snellendo a dismisura le tappe che scandiscono l'*iter legis* di fronte alle sempre più impellenti esigenze di produzione normativa, in risposta alla crescente complessità sociale e con l'effetto di comprimere il ricorso alla decretazione d'urgenza[215].

Il medesimo aspetto, tuttavia, si è prestato ad una opposta valutazione in quanti nella spiccata tendenza al decentramento delle funzioni assembleari hanno rintracciato l'attitudine ad una "concezione produttivistica"[216] dell'operato parlamentare, alla stregua della quale le Camere parrebbero configurarsi più come *agente normativo* che come baluardo delle istanze della comunità.

La principale lagnanza scaturitane ha riguardato il carattere preminentemente applicativo e di dettaglio della legislazione del tempo (le c.d. *leggine*) che non avrebbe condotto a rilevanti interventi su grandi temi, ancora oggetto di disciplina fascista.

Invero, però, la censura non sembrerebbe farsi carico di considerare che in quella stessa fase storica proprio la sede deliberante – pur in dottrina considerata *"neutroefficientistica"*[217] - ha accolto la definizione di riforme fondamentali destinate ad incidere in ambiti di grande interesse per l'intera collettività (dalla c.d. *Legge T.A.R.* del 1971[218] a quella organica sul diritto di famiglia del 1975[219]).

Tuttavia, il profondo mutamento degli equilibri politico-istituzionali di inizio anni Novanta, nel determinare il passaggio ad un modello di democrazia *decidente,* ha stravolto la prassi pregressa, con drastiche ripercussioni sull'intero procedimento legislativo.

Infatti, la crisi dei partiti di massa e la progressiva esaltazione del ruolo del Governo[220] - alimentata, dapprima, con l'adozione della l. n. 400 del 1988[221] e, poi, con la configurazione di un nuovo sistema elettorale *misto* ma a trazione maggioritaria[222] - hanno ingenerato nel

---

[215] Indicata come causa di precarizzazione della produzione legislativa nell'intero contributo di E. LONGO, *La legge precaria, le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione,* Giappichelli, Torino, 2017.

[216] Così, G.F. CIAURRO, *Le istituzioni parlamentari,* Giuffrè, Milano, 1982, p.40.

[217] Così, A. FEDELI, *Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati,* in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Camera dei deputati, Roma, 1996, evidenzia che la maggior parte delle disfunzioni individuate sarebbero, invero, da ricondurre al contesto storico-politico-istituzionale in cui la sede deliberante è collocata.

[218] Si tratta della l. n. 1034 del 1971.

[219] La l. n.151 del 1975.

[220] Tra le ragioni di crisi del sistema consociativo R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario,* cit., annovera anche il processo di unificazione monetaria europea e la riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

[221] Sull'influenza della l. n. 400 del 1988 sui circuiti decisionali, si rimanda all'ampia trattazione di G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa,* in A. RUGGERI, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri,* Giappichelli, Torino, 2016, p.2384.

[222] Sul punto, si richiamano G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica,* in *Studi parl. pol. cost.*, n.103/1994, p.22 ss., che nota come nel *referendum* elettorale del 1993 si sia visto *"il rigetto del principio propozionalistico e con esso dell'art.49 Cost., dei partiti tradizionali, dell'equilibrio consolidato tra essi.";* G. AMATO, *stenogr.*, Camera dei deputati, 21 aprile 1193, p.3 che riproduce il discorso di congedo da Presidente del Consiglio dopo il *referendum* del 18 aprile 1993: *"muore dopo settant'anni quel modello di partito-Stato introdotto*

sistema forti elementi di discontinuità, destinati a travolgere tanto il tradizionale articolarsi della dialettica tra le diverse forze parlamentari, quanto i rapporti di forza tra i soggetti a vario titoli coinvolti nel processo di formazione delle leggi.

Si tratta di fattori che hanno provocato un'evidente contrazione della centralità del Parlamento e, di riflesso, delle Commissioni permanenti, rinvenibile sin dalla XI legislatura, che segna il *sorpasso* dell'Aula quanto all'approvazione delle proposte legislative[223].

Il drastico e progressivo crollo[224] della sede deliberante si spiega, anzitutto, in ragione dell'ambito materiale delle leggi approvate, coperto prevalentemente dal *paravento* della riserva d'Assemblea (costituzionale o regolamentare), tant'è che per il ridotto numero di leggi *non vincolate* la tradizionale preferenza per la procedura decentrata non ha subito alterazioni[225].

Tuttavia, ciò che maggiormente risalta è che proprio lo spostamento del baricentro istituzionale in favore dell'Esecutivo - senz'altro acuito dal venir meno della *conventio ad excludendum* - nel generare una proliferazione esponenziale di atti normativi governativi[226], ha prodotto la patologica distorsione della questione di fiducia sui maxiemendamenti, inevitabilmente comprimendo gli spazi di iniziativa delle Commissioni al cospetto di schemi legislativi già *cristallizzati*.

Simile indebolimento ha intaccato anche l'esercizio delle funzioni referenti, le quali, nel confusionario impulso impresso ai lavori Assembleari, spesso stentano ad essere fruttuosamente espletate, costringendo l'Aula a pronunciarsi su un testo sprovvisto di accurata istruttoria ed infliggendo un grave *vulnus* al costituzionalizzato principio del necessario previo esame in Commissione.

2.4. L'ultima evoluzione della disciplina regolamentare del Senato: la necessità di restituire il vigore perduto al sistema delle Commissioni.

Il drammatico svilimento dell'apporto dei collegi minori ai meccanismi di produzione legislativa - che persiste all'attualità[227] - ha indotto il Senato, avvalendosi della propria

---

in Italia dal fascismo e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare un singolare in plurale."

[223] Da V. DI PORTO, *I numeri delle leggi,* cit., p.185, si ricava che sia per i disegni di iniziativa governativa (duecentotrentasette contro cinquantacinque) che per le proposte di derivazione parlamentare (duecentodieci contro centottanta) l'approvazione in Aula risulta preminente rispetto a quella in Commissione.

[224] G TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa,* cit., p.2380, ne evidenzia la portata anche statistica: nella XVI legislatura solo il 15% delle proposte di legge ha seguito la procedura decentrata; nella fase iniziale della XVII il dato non supera neppure il 10%.

[225] G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana,* cit., p.2380, rileva che nella XVI legislatura su un totale di sessantasei proposte "libere" quarantacinque hanno trovato approvazione in sede deliberante.

[226] Sulle conseguenze del cambiamento della cultura politica, si rimanda a G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica,* Laterza, Bari, 1996, p. 72 ss.

[227] Nelle due ultime legislature permane il complessivo *trend* di contrastare di attività nella sede deliberante, seppure motivata dalla prevalente produzione di leggi in materie riservate all'Assemblea e non senza esempi di approvazione in deliberante di testi di una certa rilevanza, specie in ambito socio-economico.

autonomia regolamentare[228], a ricorrere a misure correttive, volte a recuperare in favore delle Commissioni il ruolo di protagonista coperto in passato.
Nel dettaglio, la lettera del novellato art.35 R.S. dispone che il Presidente possa assegnare i singoli disegni di legge alla deliberazione delle Commissioni *«fatta eccezione per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, di conversione di decreti-legge, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, nonché per quelli di cui all'articolo 126-bis e per i disegni di legge rinviati alle Camere ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione, per i quali sono sempre obbligatorie la discussione e la votazione da parte dell'Assemblea».*

La prescrizione pare, in concreto, esser mossa dal tentativo di riesumare la sede deliberante, esperito attraverso il riconoscimento - ovviamente sempre rimesso al margine discrezionale del Presidente d'Aula - di un canale preferenziale che ambirebbe ad essere imposto nella prassi, salvi i suindicati temperamenti (in larga parte riproduttivi del principio di riserva di Assemblea[229] che alberga nell'art.72, ultimo comma, Cost.).

Lo schema viene negli stessi termini riproposto dal successivo art.36 R.S. con riguardo alla ricalibrata[230] sede redigente, con l'aggravata specificazione che *«entro otto giorni dalla comunicazione al Senato dell'avvenuta assegnazione, otto Senatori possono chiedere che l'esame in Commissione sia preceduto da una discussione in Assemblea per fissare, con apposito ordine del giorno, i criteri informatori a cui la Commissione dovrà attenersi nella formulazione del testo. Sulla richiesta l'Assemblea delibera per alzata di mano, senza discussione. Se la richiesta è accolta, il disegno di legge viene inserito nel programma dei lavori per essere iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea per la discussione anzidetta».* (c.2°).

La visione d'insieme dell'intervento riformatore è, poi, arricchita dalla modifica dell'art. 53 R.S. che esalta il principio dell'esclusività dei tempi di lavoro per le Commissioni, riservando a quest'ultime *«due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell'Assemblea».*

L'innovazione si palesa come risposta - quanto mai necessaria - alle storture della dialettica parlamentare e come argine al crescente potere normativo del Governo, con il chiaro obiettivo di *codificare* la prassi in auge prima della svolta maggioritaria.

Ed il fine sembra potersi ben conciliare con l'odierno sistema istituzionale che, dopo il ridimensionamento (occorso a più livelli) di ogni tipo di intervento proteso a semplificare il quadro della rappresentanza, torna a fondarsi sul più ampio pluripartitismo democratico, indissolubilmente connesso ad una formula elettorale oggi prevalentemente proporzionale. Tutti presupposti che non lasciano intravedere soluzioni di sintesi differenti dal tradizionale modello *consociativo*.

Del resto, l'assenza di maggioranze parlamentari chiare ed *autosufficienti* se, sul piano esecutivo, apre la strada alla predisposizione di Governi di coalizione, su quello legislativo impone argute mediazioni che ne riflettano l'indirizzo e assurgano a veicolo dirimente delle conflittualità politiche.

---

[228] Nell'ambito della riforma organica approvata il 20 dicembre 2017.

[229] Per un'accurata analisi dell'istituto, si rinvia a S. TRAVERSA, *La riserva di legge d'Assemblea,* in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* cit., p.613 ss.

[230] Nell'ottica di coordinare la procedura con quella già fissata dal R.C.; Cfr. A. CARBONI – M MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* in *www.federalismi.it,* 3 gennaio 2018, p.23.

In detto contesto, la strada della valorizzazione della sede deliberante sembra per molteplici ragioni la più congrua a restituire al sistema delle Commissioni la forza insita nella sua conformazione, ponendolo al riparo dai rischi di emarginazione discendenti dalla posizione *egemone* degli ultimi Esecutivi.

Anzitutto, la portata della novella vorrebbe materializzarsi nell'inversione dell'attuale assunto per cui è il Consiglio dei Ministri - dopo aver raggiunto al proprio interno proficua convergenza - l'*introduttore prevalente* del processo di produzione delle leggi, con le Camere coinvolte in una mera attività di ratifica: proiettare le dinamiche negoziali in seno alle Commissioni potrebbe riabilitare l'intera attività parlamentare.

L'apertura al decentramento sembra, poi, rispondere all'esigenza di razionalizzazione dei tempi del procedimento legislativo[231] in direzione favorevole tanto alla guida politica quanto all'opposizione: infatti, da un lato, il percorso in Commissione potrebbe consentire al Governo di *sfuggire* alle tecniche ostruzionistiche - tipicamente assembleari - senza dover ricorrere a marchingegni di contingentamento di dubbia legittimità e, dall'altro, le minoranze vedrebbero accresciuto nei collegi ristretti il proprio potenziale negoziale, potendo (e dovendo) così elevare i termini della discussione che, nelle più recenti esperienze, hanno prodotto riscontri ben poco significativi.

E neppure il potere di *rimessione in Aula* - assicurato al Governo, a un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione[232] - parrebbe in grado di *sconfessare* l'assegnazione originaria, poiché il ricorso a meccanismi di veti incrociati tra Governo e forze di opposizione (che porrebbero nel campo della successiva discussione in Assemblea le armi più lesive dell'interesse altrui) sembra in grado di scoraggiarne l'esercizio. In ogni caso, è previsto che, a seguito di attivazione della richiesta, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari è chiamata a fissare il termine per la conclusione dell'esame, con il concreto pericolo che il testo resti privo di istruttoria.

Come profilo di maggiore criticità della modifica regolamentare ritorna l'aspetto della pubblicità dei lavori, invocato sia nella discussione parlamentare che nell'annoso dibattito dottrinario quale momento essenziale di garanzia di conoscibilità delle scelte compiute dal legislatore[233]. Specie a seguito dell'approvazione dell'emendamento 2.6 al nuovo art.33 R.S. che introduce - per la sede referente[234] - la mera possibilità che il Presidente del Senato possa, su domanda della Commissione[235], disporre *«che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi»*, si è rimarcata l'asimmetria sul piano della trasparenza tra le attività in Commissione e quelle in Aula.

---

[231] Su come il procedimento in sede deliberante impatta sulla razionalizzazione dei tempi, si rinvia all'intero D. RAVENNA, *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari,* Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1992.

[232] Dall'art.72, terzo comma, Cost; dagli artt.35, c.2°e 36, c.3°, R.S.

[233] Per una brillante ricostruzione della funzione che la pubblicità dei lavori è chiamata ad assolvere, si veda P. COSTANZO, *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali),* in *Rass. Parl.,* n.3/1981, p. 203 ss.; Cfr. in L. BUFFONI, *La rappresentazione del Parlamento,* in *Osservatoriosullefonti,* n.3/2016.

[234] Lo stesso art.33, c.5°, R.S. per le sedute in sede deliberante e redigente assicura la pubblicità dei lavori anche attraverso impianti audiovisivi collocati in separati locali, a disposizione del pubblico e della stampa.

[235] Per A. CARBONI - M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* cit., p.27, la novella affida ad un «doppio filtro» la possibilità che i lavori delle Commissioni siano, anche in sede referente, resi interamente pubblici attraverso la trasmissione audiovisiva.

I rilievi, invero, appaiono oggi meno incisivi rispetto alle passate diatribe, sia in quanto nella sede deliberante è già ammessa la presenza di impianti audiovisivi, sia, soprattutto, in considerazione del fatto che l'accresciuto ruolo dei mezzi di informazione nel dibattito politico e l'attenzione dell'opinione pubblica alle vicende parlamentari già fungono da decisivi deterrenti ad eventuali utilizzi impropri - od anche solo *grigi* - del decentramento. Ma, sopra ogni altra valutazione, conserva validità l'argomento per il quale se la deliberante si connota come sede regina della mediazione, è quanto mai opportuno consentire che ogni componente possa condurre lo scambio dialettico in ampia autonomia e senza ingerenze[236].

Sotto altro profilo, non può non convenirsi che l'affacciarsi di nuovi soggetti potenzialmente abilitati a concorrere all'azione legislativa difficilmente riuscirebbe a conoscere concreta affermazione in un impianto bicamerale caratterizzato dall'assenza - acuita dai lavori in sede referente[237] - di una centrale unica di produzione normativa.

Anzi, proprio il permanere del bicameralismo paritario costituisce il principale *contrappeso* alla legiferazione per commissioni: *«come non sarebbe vitale, senza il sistema delle commissioni deliberanti, il bicameralismo assolutamente paritario previsto nella nostra Carta, così, senza il bicameralismo paritario, il potere deliberante delle commissioni sarebbe circondato di garanzie troppo esigue»*[238].

La novità, dunque, appellandosi all'autonomia regolamentare nella predisposizione di un *canale ordinario* di definizione dell'*iter legis* in Commissione, appare in definitiva in grado di resistere alle prime critiche già sollevate in ordine alla sua compatibilità con l'invariato dettato costituzionale che qualifica espressamente come *"procedura normale"* l'approvazione diretta da parte del *plenum*.

D'altra parte, l'art.72 Cost., accanto ad una lettura restrittiva in direzione della straordinarietà del ricorso alla procedura in sede deliberante, ha sempre autorizzato un'interpretazione di maggiore ampiezza che disegna quest'ultima come scelta discrezionale di pari dignità di quella ordinaria, trovando l'intervento delle Commissioni nella fase di approvazione, allo stesso modo dell'Assemblea, diretta legittimazione ed autonomo fondamento nella Costituzione[239].

Anche per conseguenza del loro pieno riconoscimento nella legge fondamentale, alle Commissioni parlamentari è stato attribuito un rilievo autonomo [240] nella dinamica

---

[236] E. GIANFRANCESCO, *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario,* cit., p.4, *cammino* ripercorre il ragionamento di Schmitt per cui «*se nel Parlamento del Novecento domina la rappresentanza di interessi organizzati, che assaltano da molteplici fronti la decisione legislativa, è evidente che il fulcro di tale procedimento decisionale divengono "commissioni ristrette e ristrettissime di partiti e coalizioni [che] decidono dietro porte chiuse».*

[237] Si tratta del meccanismo delle *«due camere e due commissioni»* censurato da F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia,* cit., p.494.

[238] Così, L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane,* cit., p.101.

[239] Per una lettura estensiva dell'art.72 Cost., si veda A.A. CERVATI, *Art.72,* in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione,* Bologna- Roma, 1985, p.118.

[240] Sul rilievo autonomo della sede deliberante - sulla cui natura quale organo esterno alle Assemblee si ancora dibatte in natura - si richiama l'intervento dell'on. Mortati nella seduta del 18 settembre 1947: *«nelle commissioni sono rappresentati proporzionalmente i vari Gruppi della Camera e c'è quindi un riflesso perfetto della composizione politica di questa.».*

istituzionale che si conferma ancora oggi per la sua attitudine al confronto ed alla decisione, a compensazione dell'impianto designato dal Costituente[241].

Ancora una volta la forza del rimedio, dunque, potrebbe risiedere tutta nella capacità di interpretare il cambiamento come strumento di valorizzazione del ruolo dell'intero sistema parlamentare[242], alla cui centralità deve fortemente tendere ogni ordinamento veramente democratico.

3. IL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

di *Andrea Contieri*

3.1. L'evoluzione storica del "Governo in Parlamento" tra disciplina costituzionale e prassi.

Il tema dell'intervento governativo nell'esercizio di formazione delle leggi riveste un ruolo di primo piano se si vuole indagare la concreta titolarità di potere legislativo e l'effettivo svolgimento dei procedimenti parlamentari di produzione legislativa, così come oggi si realizza nelle aule parlamentari.

Non è questa la sede per ripercorrere l'evoluzione delle dinamiche tra Parlamento e Governo, che nella forma di governo parlamentare si sostanziano principalmente nelle manifestazioni riconducibili al rapporto fiduciario. È indubbio, però, che tale rapporto influenza inevitabilmente il ruolo in cui l'esecutivo si pone rispetto alla titolarità del potere legislativo da parte del Parlamento. Invero, sembra assai difficile considerare ancora che il potere esecutivo e il potere legislativo siano due monoliti completamente slegati e che la titolarità del secondo spetti solo ed in modo esclusivo alle assemblee parlamentari, come secondo la classica tripartizione illuministica[243]. Difatti, la complessità dei sistemi costituzionali odierni, permeati dalla presenza di una pluralità di sempre più articolate e diversificate istanze politiche, sociali ed economiche, necessita di un'apertura dei procedimenti di decisione politica, in cui anche il Governo diviene un soggetto portatore e rappresentante di tali istanze, in particolare nei procedimenti di produzione normativa.

---

[241] Sul punto, si rinvia a C. De Caro, *La struttura delle camere,* cit., p.114, per cui *«l'assemblea ha sempre rappresentato il luogo della teatralità, le commissioni, grazie alla loro capacità decisionale, hanno a lungo svolto un ruolo di confronto e di decisione, di consociazione, nel senso positivo o negativo del termine, e di compensazione del sistema».*

[242] Del resto, per N. LUPO, *Il procedimento legislativo in assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo,* in *Il Filangieri, Quaderno 2007,* cit., p.148, *«un Parlamento è forte quando sono forti le commissioni in cui si articola.».*

[243] C.L.D.S. MONTESQUIEU, *De L'espirit del lois*, (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952, Libro XI.

A tali considerazioni si potrebbe aggiungere che parte della dottrina ha sostenuto il superamento della teoria della canonica divisione dei poteri, in virtù di un nuovo assetto degli Stati costituzionali contemporanei, basati, non tanto sulla separazione tra Governo e Parlamento, quanto, piuttosto, sulla separazione tra il Governo, e la sua maggioranza parlamentare, e l'opposizione[244].

Preliminarmente, per ricostruire le incidenze dell'esecutivo nei procedimenti parlamentari legislativi, appare necessario partire dai lavori dell'Assemblea Costituente, in merito alla posizione del Governo in Parlamento. Difatti, in tale sede il riconoscimento al Governo di poteri di intervento nel corso del procedimento legislativo parlamentare fu limitato alla sola titolarità del potere d'iniziativa, riconosciuta dall'art. 71 Cost., senza la previsione di alcuna limitazione rispetto alle materie oggetti di iniziativa. Pertanto, si ritenne di non riconoscere una posizione procedimentale privilegiata al Governo nel procedimento di formazione delle leggi, in quanto appariva ancora troppo fresco nella memoria il ruolo del "Governo legislatore" di epoca fascista[245].

In generale, tuttavia, è da sottolineare che la presenza attiva del Governo in Parlamento, in quanto suo interlocutore privilegiato, era stata, in un certo senso, data per scontata dai Costituenti, in quanto la Costituzione repubblicana riconosce, recependo la prassi statutaria, all'ultimo comma dell'art. 64, il diritto e, in alcuni casi, il dovere per i membri dell'esecutivo di partecipare ai lavori parlamentari. È, pertanto, il testo costituzionale ad individuare le aule parlamentari come il luogo idoneo di confronto per attuare il coordinamento tra il potere legislativo e quello esecutivo e per lo svolgimento dell'indirizzo politico[246].

Nel corso nell'esperienza repubblicana può dirsi che ci sia stata una sorta di "oscillazione del pendolo" dell'effettiva titolarità del potere normativo, ora con la

---

[244] In questo senso, G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* in *Rass. parl.*, n. 4/1996, p. 805. Per la ricostruzione di questo processo, si vedano G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 2013, p. 424 ss.; A. MORRONE, *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003, p. 641 e s., per il quale «il principio della separazione dei poteri [...] è sostituito (e dunque non eliminato) dal rapporto di contrapposizione-equilibrio tra maggioranza e opposizione», infatti «la dialettica Governo-maggioranza e opposizione [...] sembra realizzare proprio quella "disaggregazione del potere fra soggetti che a quei procedimenti sono chiamati a partecipare", e che riempie di contenuto il principio per cui " le pouvoir arrête le pouvoir"»; L. BASSO, *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, p. 381 e s. il quale afferma che «scomparso il monarca come fonte di potere [...] il parlamento è invece diventato espressione di tutto il popolo, e quindi di classi e ceti in contrasto. La tensione polare da cui scaturisce in ultima analisi la decisione non si stabilisce più fra il monarca, o il suo Governo, e il parlamento nel suo complesso, ma si svolge all'interno del parlamento, fra maggioranza e opposizione. Per contro si stabilisce una piena solidarietà fra Governo e maggioranza, per cui il parlamento, considerato nel suo complesso non esercita più una funzione di controllo sull'attività governativa»; *contra* G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.,* Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 670 ss., e in part. p. 675, per il quale, a ben vedere, «il principio giuridico della separazione [dei poteri] può coesistere col principio politico della necessaria subordinazione del Governo alla maggioranza parlamentare».

[245] F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 58 ss.

[246] Sul punto, L. GIANNITI, C. DI ANDREA, *Art. 64*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 1243 s.; F. BIONDI, S. LEONE*, Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

prevalenza del ruolo del Governo sul Parlamento, ora, invece, con la decisa riappropriazione di tale prerogativa da parte del Parlamento, relegando l'esecutivo ad un mero ruolo di "attuatore" delle scelte legislative parlamentari[247].

Difatti, la prima Legislatura repubblicana fu caratterizzata da una decisiva prevalenza dell'esecutivo sul Parlamento, tanto che la dottrina ha parlato di una sorta di "legislatura all'inglese", e con un Governo definito, con una fortunatissima espressione, il "comitato direttivo del Parlamento"[248], in cui le Camere, sostanzialmente, si limitavano a un controllo squisitamente politico sull'attività legislativa del Governo, ratificando in tempi brevi le iniziative legislative del Governo[249]. Di conseguenza, in questa fase l'iniziativa governativa fu vista come la norma, mentre tutte le iniziative di natura extragovernativa come eccezionali e, soprattutto, rare[250].

L'evoluzione storica ha dimostrato, tuttavia, il carattere eccezionale di tali dinamiche della forma di governo. Difatti, com'è noto, a partire dagli anni '50 la forma di governo si è evoluta secondo dinamiche prettamente consociative e assembleari[251]. Ad una convenzionale esclusione del primo partito di opposizione dall'assunzione di piene responsabilità di Governo [252], corrispose, in Parlamento, un atteggiamento assemblearistico e compromissorio di tutte le forze parlamentari, con l'affermazione del ruolo di primazia delle aule parlamentari, come luogo centrale della decisione politica, a discapito del ruolo del Governo. Di conseguenza, in tale organo, gli esponenti dei diversi partiti che costituivano le coalizioni di Governo, piuttosto che sottostare al ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio, sottostavano alle direttive del partito di

---

[247] F. COCOZZA, *op. loc ult. cit.*

[248] L. ELIA, *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 23 e s. Sull'atteggiarsi del Governo parlamentare italiano secondo dinamiche proprie del modello *Westminster* nel corso della prima legislatura, si vedano T.E. FROSINI, *Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001, p. 101 ss.; S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI *, Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 97 ss., nel quale si parla di "premierato *ante litteram*".

[249] F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 62 s.; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *www.forumcostituzionale.it*, 25 novembre 2008, p. 3; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento*, cit., p. 5 s.

[250] L. PRETI, *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Miliano, 1954, p. 93 ss. Inoltre, la maggior parte della dottrina dell'epoca riconosce, in un certo senso, la preminenza del Governo sul Parlamento nell'attività legislativa: a tal proposito, si vedano, ad esempio, A. TESAURO, *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl*., 1952, p 121 ss.; G. CUOMO, *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957; *contra* M. RUINI, *Il parlamento e la sua riforma. La costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 160 ss.

[251] L'atteggiamento "assemblearistico delle forze parlamentari ha trovato il culmine nella riforma del regolamenti del 1971, difatti tali riforme hanno rappresentato, indubbiamente, un momento centrale per quanto concerne la consacrazione e codificazione a livello regolamentare dell'assetto tendente alla consociazione del sistema parlamentare emerso nel periodo precedente. Sul punto, si vedano, G.G. FLORIDIA, S. SICARDI**,** *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971 – 1991)***,** in *Quad. cost.*, 2/1991, p. 225 ss.; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nella prassi parlamentare dell'età repubblicana,* in ID., *Partiti, maggioranza e opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 120 ss.

[252] L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.;

appartenenza, creando quella "direzione plurima dissociata"[253] che ha caratterizzato gli esecuti negli anni della c.d. "centralità del Parlamento"[254].

Pertanto, a partire da questo periodo il Governo non ha avuto altra scelta che ricorrere a strumenti alternativi per concorrere alla produzione di norme per attuare il proprio indirizzo politico, come il ricorso, sempre più eccessivo, alla decretazione d'urgenza[255].

A partire dall'ottava Legislatura repubblicana incominciò un mutamento dei rapporti politico-istituzionali, che, fino a quel momento, avevano caratterizzato l'assetto delle relazioni tra maggioranza, Governo e opposizione[256], determinando una nuova fase politico-istituzionale, in cui ci fu, in più momenti e senza un disegno veramente globale, un forte ripensamento dei regolamenti parlamentari del'71, teso al perseguimento della "governabilità"[257].
Tale processo di rafforzamento è stato ulteriormente incentivato dalla fine del primo sistema dei partiti all'inizio degli anni '90 e al passaggio, con il referendum dell'aprile del 1993, ad un sistema elettorale prevalentemente maggioritario.

Tuttavia, il passaggio a un sistema politico-istituzionale tendenzialmente maggioritario non ha portato con sé il riconoscimento formale di uno "statuto del Governo in Parlamento", che comportasse maggiori poteri, in primo luogo, per il *premier*, tali da renderlo in grado di guidare la compagine governativa e la maggioranza parlamentare. Per contro, un radicale rafforzamento della posizione del Governo si è avuta percorrendo una strada alternativa al formale riconoscimento, in maniera indiretta e

---

[253] E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo, analisi e prospettive,* Giuffrè, Milano, 1977, p. 49.

[254] E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n.2/1981, p. 343 ss.; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 393 ss. Inoltre è da sottolineare che in questo periodo si ebbe la prevalenza della legislazione approvata non nel *plenum* dell'Assemblea, ma nel contesto più distaccato e "riservato" delle Commissioni parlamentari, attraverso il procedimento c.d. "in sede legislativa" o "deliberante". La percentuale di leggi approvate attraverso tale procedimento dalla seconda alla quinta legislatura varia tra il 76-77%; su tali dati si veda A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 31 e s. Tale tendenza è rimasta pressoché invariata per tutto il periodo in cui fu in vigore il sistema elettorale proporzionale, fino all'inizio della XI legislatura e alla crisi di quel sistema politico.

[255] V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo,* cit., p. 124 ss., secondo cui, il Governo riusciva in tal modo ad imporre una sorta di "programmazione eteronoma" alle Camera.

[256] Tale mutamento è da addebitarsi principalmente al calo di consensi del partito comunista, alla crisi della "solidarietà nazionale" e alla formazione in Parlamento di gruppi parlamentari di opposizione non più legati ai vincoli "consociativi" che avevano dominato sino a quel momento. In tal senso, G.G. FLORIDIA, S. SICARDI**,** *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione,* cit., p. 250.

[257] Su questa stagione di riforme regolamentari si vedano, in generale, D. MARRA, *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 1/1991, Giuffrè, Milano, p. 139 ss.; V. LIPPOLIS, *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di)*, I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta"*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15, 2008, p. 161 ss. Inoltre, il rafforzamento del ruolo del Governo avvenne anche attraverso l'approvazione di due decisive innovazioni legislative (la l. n. 400/1988 e la l. n. 362/1998) che «rafforzarono in misura significativa la funzione di guida del procedimento legislativo esercitata dal governo», così V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli, p. 13 ss.

implicita, attraverso il più generale rafforzamento della maggioranza parlamentare all'interno delle procedure inerenti l'*iter* legislativo[258].

Allo stato attuale, si può dire che il Governo riesca ad essere, nei fatti, il vero *dominus* del potere normativo, sia con il ricorso all'attività normativa "propria", dei decreti legge e dei decreti legislativi (seppur questi mediati dalla delega legislativa del Parlamento), sia attraverso la legislazione ordinaria, con l'esercizio del potere d'iniziativa e di proposizione di emendamenti, che lo rendono il principale soggetto della legislazione anche "nel" Parlamento, spesso attraverso il ricorso a strumenti come la questione di fiducia e la formulazione di maxiemendamenti, che gli consentono di ottenere l'approvazione parlamentare della propria volontà legislativa[259].

Prendendo come riferimento la XVII Legislatura, si può notare che le leggi d'iniziativa governativa abbiano superato di gran lunga quelle d'iniziativa parlamentare (283 su 379)[260], e che, generalmente, le iniziative legislative del Governo riescano a concludere l'*iter* parlamentare in un tempo decisamente più breve delle altre, soprattutto se tali iniziative hanno il supporto dell'intera maggioranza di Governo[261].

3.2. L'iniziativa legislativa governativa e la fase prelegislativa.

La Costituzione repubblicana, in applicazione del generale principio democratico, cui è ispirato l'intero testo costituzionale, riconosce ad una pluralità di soggetti la titolarità

---

[258] V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico,* cit., p. 16 ss. In particolar modo, tale rafforzamento ha comportato «l'affermazione di tutta una serie di precedenti e prassi parlamentari, avallate in senso alla Giunta per il regolamento delle Camere, favorevoli alle maggioranze di governo, le quali, in mancanza di strumenti costituzionali e regolamentari che consentissero loro di adottare decisioni rapide ed efficaci [...] hanno fatto ricorso ad un uso distorto degli strumenti a disposizione», così in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2015, p. 11 ss. Per un bilancio della riforma dei regolamenti parlamentari della fine degli anni '90, che considera favorevoli per l'esecutivo tali innovazioni, anche se tramite un rafforzamento in generale della maggioranza parlamentare, si veda N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri*, quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo*. *Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere,* Jovene, Napoli, p. 125 ss.

[259] Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *la legge parlamentare oggi, Osservatorio sulle fonti 2008*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 70 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, cit., p.81 ss.; P. AQUILANTI, *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004, p. 59 ss.

[260] Pertanto il 74,67% delle leggi approvate nell'ultima legislatura risulta essere di iniziativa governativa (tale dato comprende anche le leggi di conversione, che da sole rappresentano il 24% del totale delle leggi approvate, quelle di bilancio e di ratifica, che costituiscono parte rilevante della produzione normativa). Per i dati inerenti all'ultima legislatura si vedano le statistiche fornite dal Senato *(www.senato.it)*. L'ammontare delle leggi d'iniziativa governativa è in assoluta continuità con le precedenti legislature, difatti dalla XIII alla XVI la percentuale di leggi d'iniziativa governativa è oscillato tra il 76-89%. Su tali dati, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 262.

[261] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale,* Jovene, Napoli, p. 79 ss.

dell'iniziativa legislativa[262], operando una rilevante rottura rispetto all'esperienza statutaria, nella quale vi era un assetto dualistico di tale potere[263]. Tra questi, anche il Governo, è stato investito dall'art. 71 Cost. della titolarità del potere di iniziativa legislativa; tale attribuzione appare solo in parziale continuità con l'epoca liberale, in cui titolare del potere d'iniziativa, oltre a ciascuna delle due Camere, era formalmente il sovrano, che lo esercitava attraverso i "suoi" ministri[264].

Preliminarmente, è da rilevare che l'esercizio di tale potere da parte dell'esecutivo è configurato come sostanzialmente libero, nel senso che non è stato posto nessun limite contenutistico all'iniziativa legislativa, potendo l'esecutivo proporre disegni di legge in tutte le materie ritenute opportune[265]. In alcuni casi, è addirittura la Costituzione a individuare il Governo come l'unico soggetto titolare del potere d'iniziativa. Per tali circostanze si è parlato di iniziativa governativa "obbligatoria" (o doverosa) e "riservata"[266]. Nella prima fattispecie rientrano, ad esempio, le ipotesi dei disegni di legge di bilancio o dei disegni di legge di conversione del decreti legge. In questi casi, accanto all'esclusività del potere, sussiste un obbligo in capo al Governo di presentare tali atti in determinati momenti della vita istituzionale. In altri casi, invece, la Costituzione, riserva soltanto la titolarità dell'iniziativa al Governo, senza che ad esse corrisponda un obbligo di presentazione[267].

Nonostante la dottrina maggioritaria sia concorde nel sottolineare il principio della "pari ordinazione" e della "pari efficacia formale" delle diverse forme di iniziativa legislativa[268], è indubbio che l'iniziativa governativa nelle effettive dinamiche della forma di governo parlamentare abbia acquistato, quantomeno politicamente, un peso specifico maggiore, rispetto alle altre fonti d'iniziativa, in considerazione del fatto che proprio la proposizione di disegni di legge sia lo strumento principale con cui il Governo può concorre alla determinazione del proprio indirizzo politico e attuare il programma di Governo in virtù del quale ha ottenuto la fiducia delle Camere[269].

L'unica differenziazione in cui si potrebbe ravvisare, seppur in maniera assai blanda, un riconoscimento formale della presunta prevalenza dell'iniziativa governativa, su un

---

[262] Oltre ad ogni componente delle assemblee parlamentari e al Governo, la Costituzione riconosce il potere d'iniziativa anche ad una frazione del corpo elettorale (art. 71, comma secondo, Cost.), al CNEL (art. 99, terzo comma, Cost.), a ciascun Consiglio regionale (art. 121, secondo comma, Cost.).

[263] L'art. 10 dello Statuto Albertino attribuiva il potere di proporre le leggi "al Re ed a ciascuna delle due Camere".

[264] R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1358.

[265] È da sottolineare che l'assenza di qualsiasi limite al potere di iniziativa governativa, ha fatto sì che venisse riconosciuto al Governo anche il potere d'iniziativa legislativa costituzionale; in tal senso, S.M. CICCONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, Vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 137, che riconosce come unico limite all'iniziativa del Governo in materia costituzionale l'ipotesi del Governo nominato ma che non ha ancora ottenuto la fiducia dalla Camere.

[266] F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 87 ss.

[267] Contrariamente a quanto ritenuto in passato, non è più ritenuta riservata al Governo l'iniziativa per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; sul punto, si veda R. ORRÙ, *Art. 71*, cit., p. 1365.

[268] R. ORRÙ, *Art. 71,* cit., p. 1362 s.

[269] F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 86 s.

piano prettamente procedurale, è contenuta nell'art. 51 c. 2° R.S., che prevede che nei casi in cui il Governo comunichi di voler presentare un disegno di legge su una materia in cui già ci sia un disegno di legge assegnato ad una Commissione, questa può sospendere la discussione fino alla presentazione del disegno di legge governativo, ma per un massimo di un mese[270]. Tuttavia, la discrezionalità della sospensione e la presenza di tale norma nel solo Regolamento del Senato, non fanno propendere per il riconoscimento di uno specifico *favor* per l'iniziativa governativa; tuttalpiù, la si può ritenere una norma di coordinamento dei lavori delle aule parlamentari con l'attività dell'esecutivo.

Prima di proseguire l'analisi del ruolo del Governo nel corso dell'*iter* di formazione delle leggi, bisogna considerare la particolare natura delle proposte d'iniziativa governativa. Difatti, si può ritenere che la presentazione di un disegno di legge governativo in una delle Camere si caratterizza dal fatto di essere contemporaneamente, da un lato, uno degli atti d'impulso del procedimento legislativo e, dall'altro, l'atto culminate del procedimento, tutto interno all'esecutivo, di predisposizione del disegno di legge. Invero, il procedimento endogovernativo di formazione dei disegni di legge si articola in una serie di atti e passaggi assai complessi, che prevedono il concorso di numerosi uffici governativi e amministrazioni diverse.

Innanzitutto l'impulso al procedimento spetta al ministro competente o allo stesso Presidente del Consiglio, che attraverso i propri uffici legislativi predispongono una bozza di articolato che inviano al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), cui spetta il ruolo di coordinare i vari uffici legislativi e garantire lo svolgimento di una adeguata istruttoria dell'iniziativa legislativa; inoltre, tale organo provvede ad ottenere le intese e i concerti necessari tra le varie amministrazioni interessate dalle materie oggetto dei provvedimenti[271].

L'istruttoria degli atti normativi del Governo si compone, generalmente, di quattro relazioni, che vanno predisposte, di norma, per tutti i disegni di legge governativi: la relazione illustrativa; la relazione tecnica[272]; l'analisi tecnico-normativa (ATN) e

---

[270] Sul punto, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 262, nota n. 28; COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 221, il quale sottolinea anche l'esistenza in passato di una prassi analoga, ma non codificata, alla Camera.

[271] Sul ruolo centrale assunto dal DAGL nel procedimento di formazione di tutti gli atti riguardanti l'attività normativa dell'esecutivo, si veda P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 23 agosto 2017. In generale, sull'istruttoria governativa F. DAL CANTO, *Governo vs. parlamento? evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016, p. 10 ss.; N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 67 ss.

[272] Si tratta della relazione di quantificazione degli oneri del provvedimento e dell'individuazione delle coperture finanziarie, essa viene generalmente predisposta dall'amministrazione competente e deve ricevere la "bollinatura" da parte della Ragioneria generale dello Stato. Su tale procedimento, si veda E. D'ALTIERO, *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. La rilevanza di tale documento si può cogliere anche dal fatto che è lo stesso Regolamento del Senato a prevedere che la mancanza della relazione tecnica per i disegni di legge d'iniziativa governativa (ma anche regionale, del CNEL e per gli schemi di decreti legislativi) che

l'analisi d'impatto sulla regolamentazione (AIR)[273]. Tali relazioni devono essere allegate all'articolato a pena di mancata iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri[274], il c.d. "preconsiglio", che consiste nel momento culminante dell'istruttoria governativa. In tale riunione, che dovrebbe, di norma, avvenire almeno due giorni prima la riunione del Consiglio dei Ministri[275], vengono "licenziati" i provvedimenti che possono essere inseriti all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri[276].

Una volta avvenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che spesso, nel caso di disaccordi, approva i provvedimenti "salvo intese", vi è un'ulteriore fase, prima della presentazione alle Camere dei disegni di legge. Difatti, è la stessa Costituzione che all'art. 87 c. 4° prevede, tra le competenze del Presidente della Repubblica, l'autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. Questo compito del Capo dello Stato, considerato da alcuni un *unicum* nel panorama comparatistico e un "residuo storico" di epoca statutaria[277], si sostanzierebbe, non tanto in una valutazione nel merito dell'atto, quanto, piuttosto, nella valutazione della sua legittimità, con la possibilità per il Presidente di rinviare il provvedimento per un ulteriore esame al Consiglio, nei casi, abbastanza improbabili, in cui vi si riscontrino vizi procedurali o evidenti vizi di legittimità costituzionale, tali da poter configurare, eventualmente, in caso di autorizzazione, la responsabilità penale del Capo dello Stato *ex* art. 90 Cost.[278].

---

comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate sia causa ostativa all'assegnazione alla Commissione di merito (art. 76-*bis* R.S.).

[273] Con il recente d.P.C.M. 169/2017 si è provveduto a modificare le regole inerenti all'AIR, soprattutto riguardo ai casi di esclusione ed esenzione dell'obbligo dell'AIR, riducendo l'obbligo di tale relazione solo a casi di maggiore impatto sociale ed economico; per una prima analisi, si veda M. CARLI, *rubrica "qualità della normazione"*, in *Osservatorio sulle fonti,* 1/2018.

[274] Art. 3, Regolamento interno del Consiglio dei Ministri, nonché "Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri", 26 febbraio 2009.

[275] Art. 4 c. 1° Reg. interno del Consiglio dei Ministri.

[276] In teoria, secondo l'art. 4 c. 2° del Regolamento nessun provvedimento può essere inserito all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri se non è passato per il preconsiglio, salvo i casi previsti dall'art. 5, comma 3°, e dall'art. 6 dello stesso Regolamento.

[277] G.M. SALERNO, B. MALAISI, *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1695 s.

[278] G. GUIGLIA, *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi,* Giappichelli, Torino, 1991; A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 171 ss.; F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 127 ss., secondo cui l'elemento rilevante di tale controllo sta nel suo valore "pratico-politico", costituendo uno strumento con il quale il Presidente della Repubblica «è in grado di avere un quadro complessivo delle iniziative governative e può, pertanto, "consigliare il governo con efficacia"». In dottrina è stato sottolineato come il Governo potrebbe facilmente aggirare l'ostacolo dell'autorizzazione presidenziale, facendo presentare il disegno di legge ai propri parlamentari di maggioranza; così E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, p. 56. Per quanto riguarda l'inquadramento teorico dell'istituto la dottrina si è divisa tra chi ha sostenuto che esso consista in "una condizione di efficacia della delibera del consiglio" e chi lo ritiene "un presupposto di legittimità per l'esercizio del potere d'iniziativa", sul punto si veda R. ORRÙ, *Art. 71*, cit., p. 1362 s., in cui sono riportate le tesi

Il complesso *iter* endogovernativo, qui sommariamente descritto, si conclude con la presentazione, a carico del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento e al ministro ad esso preposto[279], ad una delle Camere del progetto di legge, entro dieci giorni dal ricevimento dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica.

In riferimento alla presentazione alle Camere, è da sottolineare che, in virtù della configurazione paritaria bicamerale del sistema parlamentare, non è presente nessuna prescrizione in merito alla scelta della Camera a cui presentare il disegno di legge. Pertanto, salvo i casi in cui si è creata la prassi per la quale per certi disegni di legge la presentazione avvenga ad anni alterni alla Camera e al Senato, come la legge annuale di bilancio, essa deve ritenersi una scelta del tutto libera, e spesso estremamente politica, dell'esecutivo[280].

3.3. Il Governo e il tempo delle decisioni parlamentari.

Un campo d'indagine di sicuro rilievo per determinare il ruolo e la posizione del "Governo in Parlamento" e, in particolare, per soppesare la sua capacità di intervento e d'influenza in questa sede è certamente quello delle procedure di programmazione dei lavori parlamentari, che costituiscono, come è stato detto, «la cartina di tornasole del reale potere del Governo in parlamento»[281]. Difatti, si può dire che tanto più il Governo riesce ad imporre il proprio programma legislativo, impegnando le Camere sui temi e sugli atti ritenuti da esso politicamente prioritari, più riesce ad avere un ruolo dominante "in" e "sul" Parlamento, per l'attuazione del proprio programma di Governo.

Per lungo tempo in Italia, l'esecutivo ha avuto uno scarsissimo ruolo d'intervento nella determinazione della programmazione dei lavori parlamentari. Le riforme regolamentari

---

opposte di E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa sulla formazione delle leggi italiane*, cit., p. 56 e di A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto Costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.,* Vol. IX, 1963, p. 636.

[279] S. AIMI, *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 18 ss.

[280] S. AIMI, *op. loc. ult. cit.*; F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 204 ss., parla di «potere del governo costituzionalmente garantito, come tale assolutamente libero – almeno di norma – da vincoli che lo predeterminano»; G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* cit., p. 809 ss., il quale sottolinea come tale libertà costituisca un *favor* per il Governo, e per altri titolari d'iniziativa legislativa, rispetto all'iniziativa parlamentare, poiché i parlamentari possono presentare una proposta di legge soltanto nella camera di appartenenza.

[281] G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* cit., p. 830. In generale sulla programmazione dei lavori, si vedano, *ex plurimis*, N. LUPO, *Programmazione dei lavori*, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online,* 2014; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre,* in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli, 2008, 57 ss.; G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 13 ss.; G. CASTIGLIA, *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 3 ss.

del 1971, che per la prima volta hanno istituzionalizzato il metodo della programmazione dei lavori attraverso la previsione di procedure parlamentari apposite, non riservarono al Governo alcun tipo di prerogativa e garanzia procedurale. Secondo le norme dell'epoca il Governo partecipava alle riunioni della Conferenza dei capigruppo, organo deputato alla determinazione del programma e del calendario dei lavori, ma si trattava di una presenza più formale che sostanziale, poiché non aveva nessuna possibilità d'intervento[282], rivestendo il ruolo di una sorta di "convitato di pietra"[283]. Inoltre, la previsione dell'unanimità come criterio di approvazione dei programmi e dei lavori rendeva il compromesso tra tutte le forze parlamentari necessario per la programmazione.

Anche a tale situazione di totale incapacità nella determinazione dell'oggetto dei lavori parlamentari, è dovuto il massiccio ricorso da parte del Governo a strumenti come i decreti legge o la questione di fiducia[284]. Difatti, essendo l'esame di tali atti da parte delle Camere un "atto dovuto", il Governo riusciva a imporre una programmazione dei lavori "eteronoma"[285], rispetto a quella elaborate dalle Conferenze, obbligando le Camere ad esaminare atti non previsti nei propri programmi e calendari. Ciò comportava, da un lato, l'impossibilità per le Camere di rispettare il proprio ordine dei lavori, dall'altra, però, l'obbligo del Governo, se voleva veder convertiti in legge i proprio decreti legge, di "venire a patti" con i gruppi parlamentari, accettandone le, talvolta radicali, proposte di modifica[286].

L'attuale configurazione delle norme sulla programmazione dei lavori, frutto di una serie di modifiche regolamentari stratificatesi nel tempo e che sono culminate con le novelle regolamentari del 1997 alla Camera e del 1999 al Senato[287], ha reso il Governo "interlocutore necessario" di tale procedura. Difatti, oltre ad essere presente alle sedute,

---

[282] M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 235. Inoltre, è da notare che al Senato la presenza di un componente del Governo alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo fu prevista solo dal 1977.

[283] A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento*, in S. RESTUCCIA (a cura di*), L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di comunità, Milano, 1977, p. 92.

[284] V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo*, p. 124; A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 2/2002, p. 256; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 359, che ritiene che il patologico ricorso alla decretazione d'urgenza sia «la naturale reazione della istituzione Governo alla totale assenza di garanzie sui tempi di decisione in parlamento».

[285] C. DE CARO BONELLA, *Ostruzionismo addio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1991, p. 300. In generale, i decreti legge vengono a assumere il ruolo di "disegno di legge governativo rafforzato", secondo la nota formula di A. PREDIERI, *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, p. XX.

[286] V. LIPPOLIS, *op. loc. ult. cit.*

[287] Per la ricostruzione delle varie modifiche, si vedano M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 225 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di Diritto parlamentare*, cit., p. 168 ss.

generalmente, attraverso il Ministro per i rapporti col Parlamento[288], sia al Senato che alla Camera gli viene riconosciuta la possibilità di far pervenire preventivamente le proprie indicazioni in merito alla determinazione della programmazione sia al Presidente d'Assemblea che ai Presidenti del Gruppi[289].

L'interpretazione letterale delle norme riguardanti il potere d'iniziativa nella determinazione della programmazione, pur nella generale ambiguità del testo regolamentare, farebbe propendere per un riconoscimento al Governo di un ruolo rinforzato, in quanto le indicazioni dell'esecutivo sembrerebbero dover assumere una funzione di "testo base" per le eventuali, e successive, proposte di modifica e integrazione da parte dei Gruppi[290].

Tuttavia, se può essere riconosciuta una preminenza al Governo nella predisposizione delle proposte di programma e calendario, le modalità previste per l'approvazione dei due atti della programmazione limitano ancora molto le prerogative governative. Infatti, alla Camera per l'approvazione del programma e del calendario è necessario il consenso dei Presidenti dei Gruppi che rappresentino almeno i tre quarti dei componenti. Pertanto, nonostante il dato sicuramente significativo del superamento del principio dell'unanimità, prevista dal Regolamento del '71, che, invece, ancora persiste al Senato[291], il Regolamento di Montecitorio continua a prevedere, in virtù del *quorum* particolarmente elevato, modalità che di fatto spingono verso un tendenziale accordo tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare e le altre forze politiche.

In entrambi i regolamenti, in caso di mancato accordo in seno alla Conferenza, è riconosciuto un ruolo di particolare incidenza ai Presidenti d'Assemblea, che diventano di fatto i "garanti/maieuti"[292] della programmazione, seppur in via sussidiaria rispetto all'accordo delle forze politiche. Tuttavia, se questo è sicuramente vero alla Camera, al Senato, invece, la possibilità, prevista dal Regolamento, che l'Assemblea si esprima con votazione a maggioranza nel caso di proposte di modificazione allo "schema dei lavori" elaborato dal Presidente, in caso di mancanza dell'unanimità in Conferenza, conferisce,

---

[288] L'Art. 13 c. 1° prevede, oltre alla possibilità per il Governo di convocare la Conferenza, che esso sia «sempre informato dal Presidente del giorno e dell'ora della riunione per farvi intervenire un proprio rappresentante», che di solito è il Ministro o il sottosegretario per i rapporti col Parlamento.

[289] Artt. 23 e 24 R.C. ai sensi dei quali «il l Governo comunica al Presidente della Camera e ai presidenti dei Gruppi le proprie indicazioni, in ordine di priorità, almeno due giorni prima della riunione della Conferenza», che si riducono a 24 ore nel caso del programma, tuttavia tale termine è da ritenersi di natura ordinatoria, e pertanto, raramente rispettato, M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 239, e Artt. da 53 a 55 R.S. secondo cui «Il programma è redatto tenendo conto delle priorità indicate dal Governo». Sul procedimento endogovernativo di individuazione delle priorità governative, si veda S. AIMI, *Il Governo in Parlamento*, cit., p. 13 ss.

[290] Di questo avviso, G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera,* cit., p. 31, il quale, tuttavia, riconosce gli ampi margini di ambiguità lasciati dal testo regolamentare, che consentirebbero alternative ipotesi interpretative.

[291] Artt. 53 co. 4° e 55 co. 3° R.S.

[292] G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, 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. 222.

di fatto, al Governo, tramite la sua maggioranza, un discreto potere sulla concreta determinazione dei lavori parlamentari[293].

Perciò, pur se attualmente al Governo non viene riconosciuto nessun particolare *favor* in sede di programmazione, esso riesce a intervenire sulla definizione della programmazione anche attraverso il ruolo dei Presidenti, che possono concorre alla determinazione del programma in luogo delle forze politiche[294].

Tuttavia, è da rilevare che il Governo riesce ad aumentare la propria signoria sulla programmazione dei lavori solo se le sue priorità coincidono con quelle della maggioranza parlamentare[295]. Tale considerazione appare ancor più veritiera se si considera che raramente in sede di Conferenza si procede ad effettive votazioni, in aderenza al dato regolamentare; più spesso, la bozza viene predisposta dallo stesso Presidente in base alle indicazioni del Governo e dei Gruppi e si ritiene approvato se non ci sono contestazioni[296].

Il tema dell'intervento del Governo nella programmazione, si potrebbe porre anche riguardo all'ordine dei lavori delle Commissioni permanenti; tuttavia, con il ridursi dell'attività in sede deliberante o legislativa, molto utilizzata, come si è visto, negli anni della centralità del Parlamento, in cui era riconosciuta una certa autonomia a tali organi nel determinare l'agenda dei propri lavori, la programmazione delle Commissioni è divenuta eminentemente funzionale e subordinata all'attività dell'Aula[297]. A tal proposito si è parlato di "*vis attractiva*" della programmazione dell'Assemblea rispetto a quelle dei collegi minori[298]. Pertanto, è da rilevare che la prevalenza dell'Assemblea sulle Commissioni, ha aumentato esponenzialmente la capacità del Governo di influenzare l'organizzazione dei lavori, non dovendo più tenere sotto stretto controllo

---

[293] Art. 54 R.S.

[294] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 172. Inoltre, S. CECCANTI, *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, cit., p. 49 ss., definisce il potere del Presidenti di incidere sulla programmazione «un *unicum* comparato, che spinge qualsiasi maggioranza, anche quella più "buonista", a tenersi strette necessariamente entrambe le cariche».

[295] G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova*, cit., p. 207, per il quale «per vedere attuato il proprio programma l'esecutivo [dovrebbe] dimostrare di essere davvero un "Governo-in-Parlamento", capace di conquistare sul campo l'effettivo sostegno di tutte le componenti politiche della maggioranza rappresentate in Assemblea».

[296] A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 271 s.

[297] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori,* cit., p. 55 s. Oltre alla generica affermazione di principio per la quale le Commissioni esaminano prioritariamente gli atti ricompresi nel programma e nel calendario dell'Assemblea (Art. 25 c. 2°, R.C. e Art. 29 c. 2° R.S.), entrambi i regolamenti prevedono diffusamente strumenti per rendere effettiva la funzionale al lavoro svolto in Assemblea, l'organizzazione dei lavori delle Commissioni; ad esempio, alla Camera, se il calendario prevede l'inizio della discussione di un progetto di legge, la Commissione di merito può applicare il contingentamento e, comunque, una volta scaduto il tempo, viene messo in votazione il mandato al relatore di riferire all'Assemblea, con il testo così come modificato dagli emendamenti approvati fino a quel momento, mentre al Senato, non potendosi applicare il contingentamento ai lavori delle Commissioni è frequente che si vada in Assemblea "senza relatore", ovvero col testo originario del progetto di legge. Sul punto, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 181.

[298] Così S. BOSCAINI, *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari: osservazioni sull'esperienza del Senato nella XV legislatura*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2010, p. 5.

tutte le ventotto Commissioni, le svariate giunte e gli altri organi presenti nei due rami del Parlamento. Inoltre, una prassi consolidata, assicura il riconoscimento della priorità nell'esame in Commissione, oltre che a quelli approvati dall'altro ramo del Parlamento, ai disegni di legge governativi[299].

Un istituto centrale all'interno delle previsioni in materia di organizzazione dei tempi della discussione è, senz'altro, il c.d. "contingentamento dei tempi", che consiste «nella determinazione del tempo complessivo da dedicare a un certo argomento e nella sua ripartizione tra i diversi gruppi parlamentari, oltre che tra gli altri soggetti e le altre operazioni che comunque risultino *time consuming*»[300]. Il contingentamento costituisce, pertanto, uno strumento nella mani della maggioranza parlamentare, e per suo tramite, del Governo, per vedere attuato il proprio programma legislativo.

Tuttavia, bisogna considerare che vi sono vistose divergenze tra le regole sul contingentamento delle due Camere, fra cui, quella storicamente più rilevante è stata l'impossibilità alla Camera di contingentamento per i disegni di legge di conversione di decreti legge[301], con l'impossibilità di adoperare, così come previsto al Senato (*ex* art. 78 c. 5° R.S.), la c.d. "ghigliottina", ovvero la fissazione perentoria della data di conclusione del procedimento. Invero, dopo che negli anni vari Presidenti della Camera avevano paventato il suo utilizzo, la ghigliottina è stata utilizzata per la prima volta anche alla Camera per la procedura di conversione del decreto legge c.d. "*Imu-Bankitalia*"[302].

Infine, in tema di tempi delle procedure parlamentari, è da rilevare che è la Costituzione stessa, all'art. 72 c. 2°, a prevedere l'ipotesi che i regolamenti parlamentari disciplinino "procedimenti abbreviati" per i disegni di legge che si considerano "urgenti".

Di conseguenza, i testi regolamentari di Camera e Senato, in applicazione del testo costituzionale, prevendono la possibilità di dichiarare l'urgenza per determinati provvedimenti. Alla Camera il Regolamento prevede l'ipotesi, per la verità poco utilizzata[303], che il Governo (ma tale facoltà è riconosciuta anche ad altri soggetti) chieda alla Conferenza dei Capigruppo che sia dichiarata l'urgenza[304] e, in caso di rifiuto, è la stessa Assemblea a potersi esprimere sulla dichiarazione, questa volta a maggioranza semplice. L'effetto della dichiarazione d'urgenza è la riduzione della metà

---

[299] M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 241.

[300] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 177. In generale, sul contingentamento, N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 605 ss.; A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione,* cit., p. 239 ss.

[301] Tale divieto è posto dall'Art. 154 c. 1° R.C., che, tuttavia, afferma che esso sia "in via transitoria".

[302] Si veda il resoconto stenografico della seduta del 29 gennaio 2014, n. 162; su tale vicenda S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014.

[303] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* cit., p. 75 s.

[304] Art. 69 R.C. La richiesta deve essere approvata con il *quorum* previsto dall'art. 23 c. 6° R.C.

dei tempi minimi dell'istruttoria, che, di norma, ammontato a due mesi[305]; tuttavia, la scarsa incisività della norma è dovuta anche alla possibilità di derogare al termine ordinario, qualora l'esame in Commissione si sia già concluso[306].

Al Senato, invece, la dichiarazione d'urgenza, recentemente modificata, non può essere richiesta dal Governo, ma soltanto da un decimo dei componenti dell'Assemblea[307], e se approvata dall'Assemblea con la maggioranza semplice determina l'iscrizione *de plano* nel programma dei lavori, «in modo da assicurare il rispetto del termine fissato»[308].

Da quanto sin qui esposto, appare evidente che, nonostante il ruolo del Governo nella determinazione dei lavori non sia più quella di un mero "convitato di pietra", in balia delle decisioni prese dalle forze parlamentari, ad oggi, la disciplina regolamentare non garantisce formalmente un ruolo assoluto al Governo nella programmazione, con la riserva di spazi "propri". Tuttavia, è innegabile che il Governo, soprattutto se agisce in sinergia con la propria maggioranza parlamentare[309], può avere un peso determinante nella fissazione dell'agenda parlamentare, riuscendo a condurre in porto l'approvazione dei propri disegni di legge, in tempi, tutto sommato, abbastanza rapidi[310]. In aggiunta, tale capacità viene aumentata esponenzialmente, se il Governo, tramite il Ministro per i rapporti col Parlamento, riesce a coordinare efficacemente i lavori delle Commissioni con l'Aula, facendo in modo che i lavori nei collegi minori si concentrino sui provvedimenti per i quali è stato fissato l'esame in Assemblea[311].

3.4. Il ruolo del Governo nell'iter legislativo: i favor procedimentali, l'istruttoria legislativa e la presentazione degli emendamenti.

---

[305] Art. 81 R.C.

[306] G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti*, cit., p. 73, riporta la prassi di iscrivere comunque i provvedimenti in Assemblea con la clausola "ove concluso dalla Commissione", con l'effetto di sollecitare la conclusione dei lavori da parte della Commissione di merito.

[307] Nella disciplina precedente essa poteva essere chiesta dal Governo solo per i disegni di legge di cui era proponente. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 484 e, in generale, p. 506 ss.

[308] Art. 77 R.S.; sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* in *www.federalismi.it,* n. 1/2018, p. 34 s.

[309] A tal proposito, parla di potere che il Governo esercita "in condominio" con i Gruppi parlamentari A. MORRONE, *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, p. 449 ss.

[310] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* cit., p. 79 ss. secondo cui «il Governo e la sua maggioranza, nell'attuale quadro di regole della programmazione [...] sono perfettamente in grado di portare all'approvazione delle due Camere progetti di legge diversi dai decreti-legge in tempi assolutamente ragionevoli, a condizione che vi siano le necessarie condizioni politiche per approvarli [...]».

[311] M.P.C. TRIPALDI, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, cit., p. 259 ss.; S. AIMI, *op. loc. ult. cit.*

Nel concreto svolgimento dell'*iter* legislativo i regolamenti parlamentari riconoscono diffusamente alcune prerogative al Governo, che tuttavia, da sole, non ne fanno, quantomeno formalmente, il *dominus* indiscusso del procedimento di formazione delle leggi. Proprio per questa ragione, col tempo, l'esecutivo è riuscito, oltre che attraverso il ripetuto ricorso a strumenti di normazione alternativi, come la normazione delegata o d'urgenza[312], con determinate interpretazioni dei regolamenti parlamentari e prassi non sempre in armonia, se non in palese contrasto, col dettato costituzionale[313], a rafforzare di fatto enormemente i propri poteri di intervento nel procedimento legislativo, motivando tale atteggiamento con l'intento di contrastare l'ostruzionismo delle opposizione, ma spesso, comprimendo radicalmente i momenti di confronto e dibattito parlamentare.

In primo luogo, è la stessa Costituzione a riconoscere un potere interdittivo in merito alla scelta della "sede" in cui la Commissione di merito esaminerà qualsiasi disegno di legge. Difatti, ai sensi dell'art. 72, terzo comma, Cost.[314], il Governo può in qualsiasi momento, fino all'approvazione finale del testo, chiedere che si passi dall'esame in sede c.d. legislativa (o deliberante, al Senato) a quello in sede referente; al Senato ciò vale anche per l'esame in sede redigente[315]. Perciò, generalmente, l'assegnazione di un disegno di legge ad una Commissione e la scelta della sede in cui esaminarlo sono precedute da un parere del Governo[316]. Inoltre, alla Camera, la proposta presidenziale di assegnazione ad una Commissione in sede legislativa di un disegno di legge si deve ritenere automaticamente ritirata se il Governo vi si oppone[317].

È da sottolineare che quando si faceva gran uso dei procedimenti legislativi decentrati, tali poteri si sostanziavano in un forte potere "ricattatorio" del Governo che, minacciando il trasferimento alla sede redigente, poteva ottenere qualcosa a suo favore nella contrattazione del contenuto dei provvedimenti[318]. Tuttavia, l'attuale scarso utilizzo di tali procedimenti è anche in gran parte dovuto alla preferenza dell'esecutivo per l'Aula, in cui può meglio controllare la propria maggioranza e utilizzare strumenti, non utilizzabili in Commissione, come la questione di fiducia[319], per orientare e dirigere l'*iter* parlamentare.

---

[312] Sul punto, si rinvia, *ex plurimis*, a G. TARLI BARBIERI, *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, cit., p. 70 ss.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p.81 ss.

[313] Si pensi, ad esempio, al ricorso, ormai fortunatamente non più molto frequente, della presentazione di un maxiemendamento sul quale viene posta contestualmente la questione fiducia, che appare stridente con l'obbligo di approvazione "articolo per articolo e con votazione finale" previsto dall'art. 72, primo comma, Cost.

[314] Ripreso da entrambi i testi regolamentari: art. 92 c. 4° R.C.; art. 35 c. 2° R.S.

[315] Art. 92 c. 3° R.S.

[316] F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 207 ss.

[317] Art. 92 c. 1° R.C. Analoghi poteri, sono riconosciuti al Governo in caso di trasferimento dalla sede referente a quella deliberante (art. 92 c. 6° R.C.; art. 37 c. 1° R.S.).

[318] G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* cit., p. 816 s.

[319] N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, cit., p. 119.

Anche nella fase dell'istruttoria legislativa, interlocutore necessario è il Governo[320], al quale si rivolgono le Commissioni per l'integrazione documentale dell'istruttoria[321]; ad esso, possono richiedere la relazione tecnica per i disegni di legge d'iniziativa parlamentare che comportino maggiori oneri o riduzione d'entrate[322], così come i dati e gli altri elementi informativi necessari per espletare l'attività istruttoria[323]. Difatti, è proprio l'esecutivo a detenere il monopolio di tali informazioni necessarie all'espletamento dell'esame in Commissione dei provvedimenti. Tale ruolo, rafforza di gran lungo la posizione del Governo, che può influenzare i lavori parlamentari, sia nella predisposizione dei contenuti di tali atti, sia proceduralmente, rallentando o velocizzando alcuni procedimenti[324].

Una fase centrale per quanto riguarda il ruolo svolto dal Governo in Parlamento consiste in quella di presentazione delle proposte di modifica o integrazione dei provvedimenti in discussione. Il Governo, in quanto titolare del potere d'iniziativa legislativa, è parimenti titolare del diritto di proporre emendamenti[325], indipendentemente dal fatto che sia stato o meno titolare della corrispondente iniziativa legislativa, e a tale facoltà non vengono posti particolari limiti, ma, anzi, ad esso vengono riconosciuti, come si vedrà, alcuni *favor*, che rendono particolarmente incisiva l'attività emendativa governativa.

In particolare, spetta al Ministro per i rapporti col Parlamento il compito di coordinare e autorizzare (talvolta, anche presentandole egli stesso) le proposte di emendamento a nome del Governo. Le proposte emendative di origine governativa sottostanno ad un *iter* procedimentale preventivo alla presentazione alle Camere, solo in parte analogo a quello necessario per i disegni di legge governativi. Difatti, non sono deliberati dal Consiglio dei Ministri e la loro presentazione alle Camere non deve essere autorizzata dal Capo dello Stato, tuttavia, devono essere accompagnati dalle relazioni a corredo degli atti normativi[326].

Per quanto riguarda il riconoscimento di un ruolo sovraordinato al Governo, è da rilevare che esso è destinatario della stessa prerogativa riconosciuta alla Commissione di merito (che la esercita, alla Camera, tramite il comitato dei nove, al Senato, tramite il

---

[320] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 225, secondo cui «è, infatti, il Governo, in quanto portatore dell'indirizzo politico-legislativo e, al tempo stesso, in quanto organo che sarà chiamato ad attuare le norme in via di approvazione, il soggetto maggiormente in grado di fornire informazioni a priori circa la fattibilità dell'intervento legislativo».

[321] S. BOSCAINI, *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari,* cit., p. 10 ss.

[322] Art. 76-bis R.S.; art. 79 c. 5° R.C. Su tale procedimento, S. BOSCAINI, *op. loc. ult. cit.*

[323] Art. 79 R.C.; artt. 46 ss. R.S.

[324] Per tale ragione i regolamenti prevedono strumenti per superare gli atteggiamenti dilatatori del Governo. Si veda, ad esempio, l'art. 79 c. 6° e 7° R.C.

[325] Sulla corrispondenza tra il potere emendativo e il potere di iniziativa legislativa, cui parte della dottrina fa riferimento, si vedano, in generale, L. PALADIN, *Emendamento*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. VI, UTET, Torino, 1960, p. 510 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 757 ss.

[326] Sul procedimento endogovernativo di formazione degli emendamenti e i suoi aspetti critici, O. CARAMASCHI, *La presentazione di emendamenti "governativi",* in www.amministrazioneincammino.it, 22 giugno 2017.

relatore)[327], in virtù della quale non si applicano le condizioni e i termini stabiliti a carico degli altri soggetti per la presentazione delle proposte emendative[328]. Pertanto, il Governo può presentare emendamenti in qualsiasi momento, fino a che non sia iniziata la votazione dell'articolo o dell'emendamento a cui essi si riferiscono. Inoltre, il Governo esprime, insieme al relatore del provvedimento, un parere su tutti gli emendamenti prima che siano posti in votazione[329]; ciò gli consente di influenzare in maniera molto pervasiva l'attività di approvazione e modifica dei testi legislativi, poiché in tal modo fa conoscere apertamente, in primo luogo alla propria maggioranza, ma in generale a tutta l'aula parlamentare, la propria posizione sugli emendamenti presentati[330].

Tali prerogative non sono state sufficienti ad evitare che il Governo nel procedimento legislativo ricorresse all'utilizzo (o, se si vuole, all'abuso) di determinati strumenti procedurali, tesi al contrasto delle misure ostruzionistiche messe in atto dalle forze di opposizione, per ridurre il tempo delle procedure parlamentari e ricompattare la propria maggioranza parlamentare, sulla quale, necessariamente, il Governo deve fare affidamento per vedere i propri provvedimenti approvati.

Tra questi strumenti, sicuramente i più rilevanti sono, com'è noto, la questione di fiducia e i c.d. maxiemendamenti, utilizzati sia singolarmente, sia, come di frequente, congiuntamente.

Preliminarmente, bisogna considerare che tali prassi sono state criticate aspramente dalla dottrina, in quanto determinerebbero uno stravolgimento delle norme sul procedimento legislativo di assai dubbia compatibilità con il dettato costituzionale[331].

Tuttavia, mentre il Governo ha continuato a utilizzare lo strumento della questione di fiducia, soprattutto "in senso tecnico" [332], come strumento prettamente anti-ostruzionistico per limitare il tempo delle procedure parlamentari[333], la prassi attuale sulla proposizione dei maxiemendamenti governativi e la posizione della questione di fiducia sui medesimi è abbastanza mutata negli ultimi anni. In particolare, alla Camera non viene approvato un maxiemendamento "fiduciato" dal 2011[334].

---

[327] L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 230 s.

[328] Art. 86 c. 5° R.C.; art. 100 c. 6° R.S.

[329] Art. 86 c. 6° R.C.; art. 100 c. 9° R.S.

[330] G.F. CIAURRO, *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* cit., p. 830 s., per il quale «il parere del governo è sempre un momento di grande rilevanza della "cucina" del testo legislativo».

[331] Per tutti, 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*, cit., p. 41 ss.

[332] Su tale accezione, anche criticamente, F. COCOZZA, *Il Governo nel procedimento legislativo*, cit., p. 233 s.

[333] Nel corso della XVII Legislatura è stata posta la questione di fiducia su 56 disegni di legge al Senato e su 44 alla Camera (per tali dati: *www.senato.it*).

[334] L'ultimo alla Camera è stato quello approvato l'11 giugno 2011, nel corso che avviene nella conversione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70. Su tale vicenda, V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, cit., p. 113.

Tradizionalmente, il maxiemendamento veniva utilizzato soprattutto per la procedura di conversione dei decreti legge, in cui si presentava, durante la discussione in Assemblea, un testo unitario nel quale il Governo inseriva o le proprie modifiche alle disposizioni approvate in Commissione o disposizioni del tutto nuove rispetto al testo discusso, sul quale, successivamente, poneva questione di fiducia, annullando qualsiasi tentativo di ostruzionismo, ricompattando la propria maggioranza sul voto fiduciario e rendendo impossibile emendare ulteriormente il testo in sede parlamentare[335].

Come si è detto, alla Camera l'utilizzo dei maxiemendamenti, ha ceduto il passo alla prassi per cui il Governo pone la questione di fiducia, non più su un maxiemendamento da lui presentato, travolgendo tutto il lavoro fatto in Commissione, ma, piuttosto, sul testo così come uscito dall'esame della Commissione di merito[336]. Tale prassi si è potuta affermare alla Camera soprattutto per le leggi di conversione dei decreti legge, poiché le Commissioni nel procedimento di conversione, presentano un proprio testo all'Assemblea, contenente le modifiche apportate dall'approvazione degli emendamenti in Commissione. Al contrario, al Senato, è ancora presente la prassi dei maxiemendamenti nel procedimento di conversione, poiché gli emendamenti al provvedimento approvati in Commissione devono essere presentati separatamente dal testo originario all'Assemblea, come emendamenti[337].

Tuttavia anche a palazzo Madama è invalsa una prassi "limitativa" per l'utilizzo di tale strumento, prevedendo la proposizione di maxiemendamenti c.d. "conservativi"[338], ovvero che recepiscono esclusivamente le modifiche apportate in Commissione, senza ulteriori modifiche volute dal Governo ma non sottoposte all'esame della Commissione di merito.

Inoltre se alla Camera, la Presidenza, da sempre, ha operato un vaglio abbastanza pregnante sull'ammissibilità dei maxiemendamenti governativi[339], al Senato, prima delle ultime riforme regolamentari ciò non era possibile, anche perché era invalsa la prassi della contestuale posizione della questione di fiducia e della presentazione del maxiemendamento su cui porla[340]. Il nuovo art. 161 c. 3°-*ter* R.S. prevede che il Governo sottoponga al vaglio della Presidenza i testi sui quali intende porre la questione

---

[335] E. GRIGLIO, *I maxi–emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 ss.

[336] D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n.3/2013; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 103 ss.

[337] Art. 78 c. 6° R.S.

[338] Per tale terminologia, E. GRIGLIO, *I maxi–emendamenti del governo in parlamento*, cit., p. 808.

[339] È da notare che proprio attraverso il vaglio della Presidenza alla Camera si è riuscito ad affermare il principio di conformità del testo del maxiemendamento al il testo analizzato in Commissione integrato dagli emendamenti presentati dal Governo in Commissione spesso chiedendone lo "spacchettamento" in vari maxiemendamenti.

[340] «Pongo la questione di fiducia sull'approvazione dell'emendamento che mi accingo a presentare» erano, tendenzialmente, le parola che il Ministro per i rapporti col Parlamento, utilizzava per porre la questione di fiducia contestualmente alla presentazione di un (maxi-)emendamento, impedendo così, qualsiasi vaglio di ammissibilità. Sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* cit., p. 55.

di fiducia, eliminando una delle più vistose differenze tra i due Regolamenti parlamentari in merito ai procedimenti fiduciari[341].

È da sottolineare che tali prassi, sviluppatesi, come si è detto, soprattutto per le leggi di conversione, riconoscono un peso rilevante, e sicuramente inedito, alle Commissioni, che diventano la "fucina" principale del testo del provvedimento, relegando l'Assemblea, a seguito della presentazione del maxiemendamento "conservativo" e della questione di fiducia sullo stesso, a mero luogo di ratifica del testo; pertanto, si è parlato di un procedimento nei fatti "redigente"[342].

In conclusione, le procedure ore descritte in merito alle nuove prassi riguardanti i maxiemendamenti, fanno apparire come il ruolo del Governo in Parlamento sia ancora di forte interlocuzione con le forze parlamentari, in particolare di maggioranza, dovendo, nel caso di specie, confrontarsi in Commissione, specialmente per atti politicamente molto rilevanti, come le leggi di conversione e la manovra di bilancio – sui quali, anche, classicamente si ricorre ai maxiemendamenti "fiduciati"–, concordando in concreto le modifiche ai provvedimenti in discussione.

3.5. L'Ipotesi di una "corsia preferenziale": dal "voto a data certa" alle possibili modifiche regolamentari.

Vista l'attuale configurazione della posizione del Governo in Parlamento, che si potrebbe riassumere affermando che esso abbia molta forza, ma scarsamente regolata, parte della dottrina è concorde nel ritenere che gli abusi perpetrati dal Governo nelle procedure parlamentari siano la conseguenza del mancato riconoscimento di un procedimento parlamentare speciale, che garantisca per i provvedimenti che esso ritenga necessari per l'attuazione del proprio indirizzo politico, anche in considerazione del lungo *iter* endogovernativo di formazione[343], un procedimento dai tempi brevi e soprattutto certi[344].

Difatti, nel dibattito scientifico è diffusa l'idea che l'abuso della decretazione d'urgenza e l'eccessiva compressione dei procedimenti parlamentari siano la conseguenza proprio della mancanza di uno strumento di tal genere nella "cassetta degli attrezzi" del "Governo in Parlamento" e che solo la previsione di una "corsia preferenziale" nell'*iter*

---

[341] Sul punto, A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* cit., p. 53 ss.

[342] D. DE LUNGO, *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della XV e XVI legislatura*, cit., p. 10 ss.; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, cit., p. 114.

[343] N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea,* cit., p. 145 s.

[344] Fra i tanti, V. LIPPOLIS*, La "corsia preferenziale": ipotesi di applicazione*, in *Dir. soc*., n. 4/1982, p 760 ss.; R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, cit., p. 95 ss.; S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.,* n. 4/2008, p. 779 s.

legislativo per alcuni rilevanti provvedimenti del Governo possa mettere fine alle distorsioni del procedimento legislativo perpetrate[345].

Preliminarmente, è da constatare che, da un punto di vista meramente logico, tale necessità sarebbe l'inevitabile conseguenza dell'intrinseca maggiore rilevanza politica dei disegni di legge governativi, derivante dal fatto che essi sono necessari alla realizzazione del programma di Governo in base al quale le Camere hanno accordato la fiducia al Governo in carica. Pertanto, si potrebbe dire che l'approvazione di disegni di legge d'iniziativa governativa prioritariamente rispetto agli altri altro non sarebbe che una modalità fisiologica di estrinsecazione del rapporto fiduciario[346].

L'ipotesi della configurazione di un procedimento di tal genere troverebbe la sua legittimazione costituzionale nel comma secondo dell'art. 72 Cost., che, come si è visto, prevede la possibilità di individuare procedimenti parlamentari abbreviati per i provvedimenti ritenuti urgenti. Tra questi, pertanto, rientrerebbe eventualmente anche la corsia preferenziale del Governo, nei casi in cui si ritenga necessario un rapido esame parlamentare[347].

Anche in occasione dei tentativi di riforma costituzionale si è cercato di introdurre meccanismi volti ad accelerare l'*iter* dei procedimenti legislativi per alcuni provvedimenti dell'esecutivo[348]. Da ultimo, la riforma costituzionale sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016 e respinta, prevedeva, al nuovo art. 72, comma settimo, Cost., la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera di deliberare entro cinque giorni dalla richiesta una dichiarazione di "priorità" per un progetto di legge essenziale per l'attuazione del programma di Governo, con l'iscrizione all'ordine del giorno e sottoposto alla deliberazione definitiva della Camera entro settanta giorni[349].

In realtà, è generalmente riconosciuto che non sarebbe necessaria l'introduzione in Costituzione di un procedimento del genere, già contemplando la stessa un rinvio ai regolamenti parlamentari per la previsione di procedimenti abbreviati[350].

---

345 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, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*: *atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010, p. 41 ss.

346 V. LIPPOLIS*, La "corsia preferenziale",* cit., p. 760 ss.

347 *Ibidem.*

348 Per i vari strumenti previsti in progetti di riforma costituzionale precedenti alla riforma del 2016, si veda N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 108 e la bibliografia ivi citata.

349 R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2017; criticamente, T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2016; L. CIAURRO, *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, cit., p. 191 s.

350 V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost*., n.1/2009, p. 117 s.; L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso* incrementale *di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, cit., p. 33 s.

Difatti, già da tempo si dibatte sulla possibile introduzione nei regolamenti di uno strumento attivabile su richiesta dell'esecutivo, che consenta maggiori facilitazioni procedurali o riduzioni temporali per i provvedimenti in discussione ritenuti fondamentali per l'attuazione del programma di Governo[351].

In generale, le proposte che di volta in volta sono state fatte prendono in considerazione diversi strumenti, tutti volti ad accelerare il procedimento legislativo in favore dei provvedimenti del Governo. Ad esempio, si è proposto una riserva per il Governo di una quota temporale nella programmazione dei lavori, che però, come si è visto, avrebbe uno scarso rilievo nella pratica, potendo, già nei fatti, il Governo controllare, se appoggiato dalla propria maggioranza, gran parte della programmazione dei lavori; oppure la limitazione di alcune fasi procedimentali, come la discussione generale e la discussione degli articoli[352] o l'individuazione della data entro la quale discutere il provvedimento (il c.d. "voto a data certa"); oppure, infine, il c.d. "voto bloccato" (o anticipato), che nei fatti consiste in quanto grossomodo accade con l'apposizione della questione di fiducia[353].

In realtà, nel Regolamento della Camera è già presente uno strumento riconducibile al "voto a data certa", ma applicabile solamente ai disegni di legge collegati alla manovra di bilancio. Difatti, l'art. 123 c. 2° R.C. prevede per tali progetti di legge che il Governo possa chiedere che la Camera si esprima entro un determinato termine; su tale richiesta si esprime all'unanimità la Conferenza dei Capigruppo e, in via sussidiaria, il Presidente. Tuttavia, è da rilevare che tale strumento ha avuto scarso utilizzo, sia perché per i disegni di legge "collegati" vi è anche un regime per la presentazione degli emendamenti più stringente, e quindi, già di per sé favorevole al Governo, sia anche per la mancanza di uno strumento analogo nel Regolamento del Senato[354]. Pertanto, una delle proposte avanzate è stata quella di estendere la possibilità di tale richiesta alla generalità dei procedimenti legislativi, poiché si è riconosciuto in tale strumento un soddisfacente bilanciamento tra l'esigenza del Governo di chiedere l'esame, in breve tempo, di uno specifico provvedimento e quella del Parlamento di avere, comunque, un lasso di tempo minimo per discuterlo[355].

Pertanto, alla luce dell'analisi svolta, si può ritenere che il vero snodo problematico non sia tanto quello della legittimità di dotare il Governo di uno degli strumenti acceleratori menzionati, poiché, come si è visto, il quadro costituzionale non pone nessun ostacolo[356], quanto, piuttosto, dell'opportunità di attribuire al Governo un ulteriore

---

[351] Già la proposta Bozzi del 1982 (A.C. VIII Leg. Doc. II n. 8), sul punto, V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale",* cit., sulle proposte più recenti, presentate nelle ultime due legislature, si veda R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 97 ss.

[352] Su tali ipotesi, V. LIPPOLIS, *La "corsia preferenziale",* cit., p. 764 ss.

[353] R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 98.

[354] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* cit., p. 76; R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, cit., p. 92.

[355] In questo senso, L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 33 s.

[356] A tale considerazione si potrebbe aggiungere quanto affermato, seppur in una circostanza diversa rispetto a quanto trattato, ma che assume rilievo ai fini di questo discorso, dalla Corte Costituzionale nella sent. 35 del 2017, nella

strumento per comprimere il dibattito parlamentare nell'attività legislativa a discapito delle altre forze politiche e in generale del Parlamento stesso.

Proprio per questa ragione parte della dottrina ha espresso scetticismo su tale ipotesi, non ravvisando l'indispensabilità per il Governo di tale strumento, essendo esso già in grado di vedere approvato in tempi tutto sommato rapidi quanto ritenuto necessario[357].

Tuttavia, posto che, come è stato detto, il vero problema non è il mancato riconoscimento di strumenti acceleratori per il Governo, quanto, piuttosto, la «mancata regolamentazione della sua forza»[358], quel che sembra opportuno per il buon funzionamento del procedimento legislativo è il riconoscimento nei regolamenti parlamentari di uno strumento tra quelli su menzionati. Difatti, si ritiene che solo una chiara procedimentalizzazione regolamentare delle modalità di intervento del Governo in Parlamento possa garantire il rispetto delle norme costituzionali e del ruolo delle opposizioni parlamentari. Inoltre, per il buon funzionamento di tale strumento e per ridare vitalità agli spazi di confronto parlamentare sarebbe indispensabile, contestualmente, una forte limitazione degli strumenti di cui finora l'esecutivo ha abusato, poiché è da ritenere davvero inverosimile che siano gli esecutivi a propendere spontaneamente per l'adozione del nuovo strumento che, per quanto efficiente, non garantirebbe la rapidità e le certezze date dagli attuali strumenti utilizzati[359].

4. COME "MANIPOLARE" IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO: L'ATTIVITÀ DELLE MINORANZE E DEI GRUPPI DI INTERESSE

di *Marco Corrias*

4.1. Premessa.

Nell'ordinamento parlamentare italiano, l'intervento delle minoranze e dei gruppi d'interesse è visto come un qualcosa da dover controllare per evitare che le decisioni della

quale riconosce al perseguimento della "rapidità del processo decisionale", il rango di "obbiettivo di rilievo costituzionale", addirittura bilanciabile, in quel contesto, con i principi costituzionali della rappresentanza e dell'uguaglianza del voto. Pertanto, si potrebbe sostenere che la previsione di un procedimento "abbreviato", per i procedimenti che il Governo ritenga urgenti e necessari per l'attuazione del proprio programma di Governo sia un obbiettivo del tutto legittimo, se effettuato nel rispetto degli altri principi costituzionali. Si veda C. Cost., 9 febbraio 2017, n. 35, p.to n. 6 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org*. In tal senso, A. CARMINATI, *la vitalità del parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2017, p. 40 s.

[357] G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* cit., p. 80 s.; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, p. 104 ss.

[358] N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea,* cit., p. 145 s.

[359] L. GORI, E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., p. 34. I quali, difatti, rilevano che per invogliare il Governo ad utilizzare tale previsione al posto della "comoda via" offerta dalla questione di fiducia, sarebbe necessario renderla "maggiormente conveniente" rispetto a quest'ultima, introducendo oneri e obblighi che ne ridimensionino la "potenza" e la "convenienza".

maggioranza possano essere in qualche modo traviate. Tale comportamento non risparmia nemmeno il procedimento legislativo ordinario, il quale dovrebbe essere il terreno più fertile per coniugare al meglio gli interessi della maggioranza e delle minoranze. Tuttavia, da venticinque anni a questa parte, questa attività di compromesso viene apparentemente sacrificata nel nome "del rispetto della volontà elettorale" come se chi non ha ottenuto la maggioranza relativa dei voti espressi non avesse alcun dovere o interesse a partecipare all'attività legislativa del Paese. Nulla di più errato. Il concetto stesso della democrazia parlamentare fa si che le minoranze e l'opposizione abbiano il compito, e non solo la facoltà, di provare ad indirizzare (anche a loro vantaggio) l'attività legislativa della maggioranza magari evidenziandone i punti critici e incentivandola a tornare, anche solo marginalmente, sui propri passi. Questa riscoperta dell'attività di controllo della minoranza sarebbe assolutamente auspicabile in una fase di così ampia frammentazione politica poiché, per uscire dall'impasse nel quale versano attualmente le componenti politiche del nostro Paese, tutte le parti in causa siano esse politiche, corporativistiche o semplicemente di interesse generale dovrebbero cominciare a lavorare per ricucire il netto strappo venutosi a creare tra le diverse componenti della vita politica e sociale del Paese (strappo nettamente evidenziato dal risultato delle elezioni del 4 marzo scorso).

Per tali motivi, in questo capitolo si cercherà di capire, anche in questa situazione di ostracismo verso le minoranze e i gruppi di interesse, come si sia evoluta la loro disciplina, quali sono gli strumenti che i regolamenti parlamentari e la prassi pongono a queste componenti per poter partecipare al procedimento legislativo ordinario e, soprattutto, si cercherà di capire quale potrebbe essere la direzione da seguire per tutelare adeguatamente le minoranze, l'opposizione e l'attività dei gruppi di interesse durante questa XVIII legislatura, tenendo conto anche della modifica sostanziale che ha subito il regolamento del Senato.

4.2. L'evoluzione del rapporto tra maggioranza, minoranze e opposizione in Italia

Nel nostro ordinamento il rapporto tra maggioranza[360], minoranze[361] e opposizione[362] non è sempre stato il medesimo poiché esso ha vissuto due grandi periodi antitetici l'uno rispetto all'altro. Cronologicamente parlando, il primo periodo individuabile è quello che va

[360] Con tale termine si indica (in opposizione alla minoranza), il gruppo di votanti che, essendo d'accordo su una linea di condotta, è in grado, per il suo numero, di imporre la propria volontà all'assemblea. Nelle democrazie rappresentative, la maggioranza parlamentare, l'insieme dei partiti che sostengono una coalizione di governo alla quale hanno espresso la propria fiducia".
Maggioranza. In enciclopedia Treccani online - *www.treccani.it/enciclopedia*.

[361] Con tale termine si indica (in opposizione alla maggioranza), il gruppo di votanti che, essendo in disaccordo con la maggior parte dei componenti un'assemblea, risultano essere in numero inferiore al 50% della totalità. Nelle democrazie rappresentative, possono esistere più minoranze che possono essere distinte con riferimento alle diverse fasi dell'iter ogni tipologia di deliberazione collegiale.
A. PIZZORUSSO, *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 46 ss.

[362] Con tale termine si indica "l'azione di contrasto esercitata dai partiti che professano idee contrarie a quelle del governo; più comunemente indica l'insieme dei partiti (o dei loro rappresentanti in parlamento) che nei Paesi a regime parlamentare non fanno parte del governo e sono contrari alla politica da questo perseguita.
Opposizione. In enciclopedia Treccani online - *www.treccani.it/enciclopedia.*

dalla nascita della Repubblica al 18 aprile 1993[363] mentre il secondo è quello che comincia con l'avvento del sistema elettorale maggioritario[364] e si conclude (apparentemente) con le elezioni del 2018.

Analizzando il primo periodo si può dire che esso è stato caratterizzato da una forte conflittualità (almeno apparente) tra i maggiori partiti dell'epoca[365] tant'è che il PCI, collocandosi all'estremo, contestava in maniera reiterata le scelte della maggioranza democristiana tanto da arrivare a mettere in discussione l'intero assetto politico-istituzionale del Paese. Per questo motivo e per lunghi tratti della storia repubblicana, eccezion fatta per il triennio 1957-1960 e il periodo della Solidarietà Nazionale (1976-79), la DC combatté strenuamente per neutralizzare gli estremi[366] tanto da intavolare un tacito accordo con gli altri partiti (PSI, PRI, PLI e PSDI) che escludessero dall'area di governo sia il PCI sia l'MSI. Nasceva così la c.d. *conventio ad excludendum*. Tuttavia, se non si arrivò mai alla totale rottura del sistema vigente fu a causa di alcuni meccanismi compensativi che, verificandosi sistematicamente a livello parlamentare, riuscivano ad integrare totalmente l'attività delle minoranze all'interno di tutti i lavori portati avanti dalle Camere[367]. Verso questa integrazione veleggiavano anche le modifiche ai regolamenti parlamentari del 1971 che prevedevano una partecipazione molto ampia delle minoranze al procedimento legislativo tant'è che, a esse, era concesso di poter influire sull'azione politica attraverso diverse previsioni, tra cui ad esempio la regola dell'unanimità per fissare la programmazione dei lavori[368]. Così facendo il rapporto tra maggioranza e opposizione, che a livello mediatico era accesissimo, in sede legislativa risultava essere molto più pacato e votato all'intesa tant'è che questo periodo della storia parlamentare italiana, passato alla storia con il nome di Consociativismo, è durato con alti e bassi fino all'avvento del sistema maggioritario[369].

Nel secondo periodo, che storicamente si fa decorrere più o meno dall'abrogazione della legge elettorale proporzionale e dalla conseguente approvazione del *Mattarellum*, i rapporti tra maggioranza e minoranze iniziavano ad incrinarsi pesantemente anche in sede parlamentare facendo saltare il sistema consociativo in favore di una netta separazione tra le forze in campo. Questa frattura è stata resa possibile anche grazie al fatto che il corpo elettorale, dal 1994 in poi, investiva di un ruolo preciso tutte le forze politiche in campo, opposizione compresa, e quindi nessuna di esse poteva più ritenersi esclusa dalla possibilità

---

[363] La data fa riferimento ai referendum del 18-19 aprile 1993 con il quale fu abrogata la Legge Elettorale del Senato che, di fatto, fu il colpo finale al vecchio sistema partitico italiano ed aprì le porte all'avvento del sistema maggioritario.
G. PASQUINO, *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Il Mulino, Firenze, n. 1/2001, p. 316.

[364] Introdotto dal c.d. *Mattarellum* (dal suo proponente On. Sergio Mattarella), l. n. 276/1993 e n. 277/1993. Legge mista – 75% su base maggioritaria a turno unico e 25% su base proporzionale con liste bloccate – e soglia di sbarramento al 4% alla Camera dei Deputati. Tale legge fu utilizzata nelle elezioni per la XII, XIII e XIV legislatura.

[365] Nello specifico, Democrazia Cristiana e Partito Comunista Italiano.

[366] L'utilizzo del plurale non è casuale poiché, con numeri molto inferiori a quelli dei comunisti, dall'altra parte dello schieramento vi era il Movimento Sociale Italiano che fu sempre escluso dalle compagini di maggioranza eccezion fatta per i casi dei Governi Zoli, Segni II e Tambroni, quando i missini diedero l'appoggio esterno al Governo.

[367] S. SICARDI, *Maggioranza, Minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 257 ss.

[368] Art. 23, c. 3, R.C. del 1971.

[369] V. LIPPOLIS, *Partiti Maggioranza Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007, p. 105 ss.

di diventare, prima o dopo, forza di governo. In altre parole, la *conventio ad excludendum* tipica della prima Repubblica lasciava il posto al principio dell'alternanza attribuendo all'opposizione la possibilità di contrapporsi strenuamente alla maggioranza per potersi guadagnare il favore dell'elettorato alle elezioni successive[370]. Inoltre, questo grosso aumento di conflittualità lo si evinceva anche da altri due aspetti legati alla funzione legislativa del Parlamento: il quasi totale abbandono dell'utilizzo della sede legislativa classica e l'aumento esponenziale dell'uso della delega[371]. Il cambio di rotta summenzionato, quindi, poneva il Parlamento di fronte alla necessità di riformare i propri regolamenti che, ormai vecchi di venticinque anni, mal si adattavano al nuovo assetto maggioritario del sistema. Queste modifiche, intercorse nel 1997 alla Camera dei Deputati e nel 1999 al Senato della Repubblica, così come l'entrata in vigore della nuova legge elettorale del 2005 (Legge Calderoli)[372] e il contemporaneo tentativo di riforma costituzionale[373] portato avanti dal Governo Berlusconi avrebbero dovuto contribuire in maniera sostanziale ad indirizzare l'intero assetto istituzionale verso una definitiva consacrazione del sistema maggioritario e del bipolarismo "all'inglese"[374]. Tuttavia, complice la bocciatura della summenzionata riforma costituzionale nel 2006, la sopravvenuta crisi economica (2008-2009) e la crisi dei partiti, fortemente acuita anche dall'avvento di un nuovo partito antisistema come il Movimento Cinque Stelle (2013[375]), il sistema maggioritario ipotizzato negli anni novanta e mai del tutto stabilizzatosi negli anni successivi, ha cominciato a subire pesanti battute d'arresto che non hanno permesso la tanto agognata stabilizzazione del sistema. Oltre a quelle già elencate, però, le batoste più dure sono state operate direttamente dalla Corte Costituzionale che, con le sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017, dichiarando parzialmente incostituzionali le leggi elettorali del 2005 e del 2015[376], ha stabilito il fatto che, un premio di maggioranza (previsto dalle leggi elettorali in esame) non è di per sé incostituzionale ma lo è nella misura in cui una minoranza in termini di voti si ritrovi ad avere una maggioranza di seggi eccessivamente sproporzionata[377]. Indebolita dalle sentenze costituzionali, l'esperienza del sistema a vocazione maggioritaria

---

[370] *Ivi*, p. 169 ss.

[371] *Ivi*, p. 175 ss.

[372] L. n. 270/2005 – legge proporzionale corretto con soglia di sbarramento per coalizioni e singoli partiti diverse tra Camera e Senato, la quale consentì per ben tre volte (legislature XV, XVI e XVII) ad una minoranza di diventare maggioranza schiacciante alla Camera dei Deputati.

[373] Per quanto riguarda il discorso sulle opposizioni e sulle minoranze, la riforma Berlusconi aveva previsto, all'art. 64 Cost., che «*il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni*» lasciando al Senato della Repubblica la competenza in merito ai diritti delle minoranze.
A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali,* in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, giugno 2006, p. 18.

[374] V. LIPPOLIS, *Partiti Maggioranza Opposizione*, cit., *passim.*

[375] Alle elezioni del 2013, per la prima volta nella storia repubblicana, esponenti del Movimento Cinque Stelle entrano a Montecitorio e a Palazzo Madama.

[376] L. n. 52/2015 – legge maggioritaria a doppio turno con premio di maggioranza, soglia di sbarramento e collegi plurinominali con capilista bloccati, valevole per la sola Camera dei Deputati; tale legge non fu mai utilizzata per il fatto che essa fu dichiarata costituzionalmente illegittima con la Sentenza della Corte Costituzionale n. 35/2017.

[377] Per ciò che riguarda la Legge n. 270/2005 – C.Cost., 13 gennaio 2014, n. 1, p.to 3.1 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org.*
Per ciò che riguarda la Legge n. 52/2015 – C.Cost. 9 febbraio 2017, n. 35, p.to 3. *Considerato in diritto,* in *www.giurcost.org.*

ha ricevuto il colpo di grazia con la bocciatura della riforma costituzionale[378] (avvenuta il 4 dicembre 2016) e l'approvazione del c.d. *Rosatellum*[379] che hanno dato avvio, di fatto, ad una nuova fase del parlamentarismo italiano. Alla luce dei risultati delle elezioni del marzo scorso, però, resta da chiedersi quale sarà la strada che si seguirà in questa XVIII legislatura e quale sarà il rapporto che intercorrerà tra la maggioranza parlamentare e le minoranze e, soprattutto, come influirà su questo aspetto la modifica del regolamento del Senato in uno scenario politico ormai tripolare[380].

4.3. Le tutele dell'opposizione e delle minoranze nel procedimento legislativo ordinario.

Cercare di fare un discorso logico e completo circa tutte le garanzie delle minoranze e dell'opposizione parlamentare nel procedimento legislativo ordinario non è affatto semplice poiché, già di per sé, la materia è molto frammentaria e, a dire il vero, nemmeno la Costituzione presenta una tutela chiara di queste due componenti. In questo senso, infatti, l'unico articolo che si occupa di minoranze, almeno in via incidentale, è l'art. 64, c. 3°, il quale sancisce che le deliberazioni delle Camere devono essere prese a maggioranza assoluta dei propri componenti. Per cercare di prevedere qualcosa in più sulle minoranze e sull'opposizione a livello costituzionale sono intercorsi diversi tentativi di modifica. In tal senso, nel 2006 con la riforma Berlusconi si era arrivati a definire le prerogative ed i poteri del Governo, della maggioranza e i diritti delle opposizioni alla Camera e il fatto che sarebbe dovuto spettare al regolamento del Senato disciplinare i diritti delle minoranze[381]. A tale principio generale, poi, si riconnettevano disposizioni più specifiche tra le quali vi erano: l'attribuzione della presidenza delle Commissioni a membri dell'opposizione (solo alla Camera), delle giunte e degli organismi interni ai quali erano attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia, e delle Commissioni d'inchiesta monocamerali, nonché l'inserimento nei regolamenti parlamentari delle modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni (o dalle minoranze)[382]. Anche nel 2016 l'art. 64 Cost. fu oggetto dell'attenzione del legislatore costituzionale, infatti, il testo della riforma Renzi-Boschi prevedeva che il regolamento della Camera avrebbe dovuto disciplinare lo Statuto delle opposizioni. Tuttavia, per quanto fortemente incisiva su tutto l'assetto parlamentare italiano, si limitava a prevedere questo unico rimando per la tutela

[378] Per quanto riguarda il discorso sulle opposizioni e sulle minoranze, la riforma Renzi-Boschi aveva previsto, all'art. 64 Cost., che sarebbe spettato ai regolamenti delle Camere il compito di garantire i diritti delle minoranze parlamentari e che, sarebbe spettato al regolamento della Camera dei deputati il compito di disciplinare lo statuto delle opposizioni.
Sul punto si veda: V. CASAMASSIMA, *La riforma Costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 21 ss.

[379] L. n. 165/2017 - legge mista che prevede il 37% dei seggi assegnati con un sistema maggioritario a turno unico con collegi uninominali a turno secco e il 61% dei seggi assegnati con un sistema proporzionale (a livello nazionale per la Camera e a livello regionale per il Senato) a turno unico e con liste corte e bloccate.

[380] Tripolare perché le elezioni del 4 marzo 2018 hanno consegnato un risultato dove tre grandi partiti/coalizioni hanno canalizzato oltre il 92% dei votanti della Camera (coalizione di centro destra 37%, Movimento Cinque Stelle 32,66% e coalizione di centro sinistra 22,85%) e quasi il 93% dei votanti al Senato (coalizione di centro destra 37,49%, Movimento Cinque Stelle 32,22% e coalizione di centro sinistra 22,99%). Fonte dati: *elezioni.interno.gov.it.*

[381] A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali,* cit., p. 16 ss.

[382] *Ibidem*.

dell'opposizione lasciando fuori, ad esempio, la possibilità di stabilire in Costituzione dei punti fermi sullo statuto medesimo come l'affidamento della presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e di controllo o la composizione paritaria delle Commissioni d'inchiesta[383]. Altri, invece, ipotizzarono anche un intervento più incisivo a livello extraparlamentare, come ad esempio, l'impugnazione da parte dei membri dell'opposizione di determinati atti dinanzi alla Corte Costituzionale o anche la consultazione diretta del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica per argomenti particolarmente salienti[384]. Vista la bocciatura di questi tentativi di riforma, però, le uniche garanzie spettanti all'opposizione e alle minoranze sono quelle presenti all'interno dei regolamenti di Camera e Senato, così come riformati nel 1997 e nel 2017.

Nel caso specifico del ruolo delle minoranze e dell'opposizione nel procedimento legislativo, la Costituzione non garantisce espressamente un potere di iniziativa a queste forze ma, ai sensi dell'art. 71 Cost., concede come anche ai membri della maggioranza il potere d'iniziativa del singolo parlamentare. In tal senso, infatti, ogni membro della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica può presentare disegni di legge alla propria camera di appartenenza in qualunque materia[385]. Nonostante questo potere, però, i dati circa l'iniziativa parlamentare sono impietosi in quanto pochissime di esse riescono a terminare l'*iter legis* con l'approvazione. Addentrandoci nel dettaglio, i dati ci suggeriscono che nella XIII legislatura soltanto il 24% delle leggi approvate era di iniziativa parlamentare, dato che scende progressivamente al 22% nella XIV e all'11% nella XV[386]. Nelle ultime due legislature, però, il dato delle leggi approvate per iniziativa parlamentare è tornato a crescere attestandosi al 22% nella XVI[387] e raggiungendo oltre 1/4 (25,33%) delle leggi approvate nella XVII[388].

A prescindere da questi dati impietosi, però, le Camere hanno previsto (in maniera molto diversa tra loro) le procedure con cui le minoranze e l'opposizione debbano concorrere e, allo stesso tempo, essere tutelate in questa fase del procedimento legislativo. Ovviamente, considerando il numero minoritario dei propri componenti, la prima tutela per queste forze è senza dubbio la previsione di tempistiche garantite nella programmazione dei lavori; in questo senso, ai sensi dell'art. 53, c. 3°, al Senato è previsto che nella predisposizione del calendario almeno quattro sedute ogni due mesi debbano essere riservate alla trattazione di disegni di legge presentati e fatti propri – ai sensi dell'art. 79 R.S. – da almeno un gruppo di opposizione. Alla Camera dei Deputati, invece, il discorso è un po' più complesso poiché secondo l'enunciato dell'art. 23 R.C., il programma dei lavori deve essere approvato «con il consenso dei presidenti di Gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ai tre quarti dei componenti della Camera». Tuttavia, nel caso in cui questo non avvenga,

---

[383] G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in AA. VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 203 ss.

[384] S. CECCANTI – S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2015, p. 8 ss.

[385] Sull'iniziativa legislativa si veda V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, V ed., 2013, p. 497 ss; fra gli altri anche L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare,* Il Mulino, Bologna, II ed., 2013, p. 221 ss; e A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 217 ss.

[386] L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 262.

[387] *Ibidem.*

[388] Dati del Senato della Repubblica, in *www.senato.it*.

l'approvazione del programma dei lavori spetta al Presidente che – continua l'art. 23 – «riserva comunque una quota del tempo disponibile agli argomenti indicati dai Gruppi dissenzienti, ripartendola in proporzione alla consistenza di questi». Per quanto concerne la definizione del calendario, le disposizioni in merito sono più o meno le stesse ma, nel caso specifico, vengono previste dall'art. 24, c. 2°, R.C. Inoltre, il successivo comma 3° prevede che qualora non si raggiunga la maggioranza dei 3/4 nella Conferenza dei presidenti, il compito di redigere il calendario spetta al Presidente dell'Assemblea che, in ogni caso, deve garantire ai gruppi di opposizione «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato»[389].

Con l'approvazione del nuovo regolamento del Senato e il tentativo di riforma operato dalla Camera dei Deputati, però, le previsioni in merito sono un po' mutate in quanto nel nuovo regolamento del Senato, il novellato art. 53, c. 3° ha espunto l'obbligo di discutere i disegni di legge fatti propri dai gruppi di opposizione a favore di una minor tutela per le stesse (almeno apparente). Infatti, da questo nuovo testo, si evince che l'obbligo di iscrizione per questi disegni di legge scatta soltanto quando sia 1/3 dei senatori a farne richiesta[390]. Tuttavia, come contrappeso è stato previsto che qualora venga raggiunta la quota stabilita, il ddl in questione viene trattato subito dopo la conclusione di quello immediatamente precedente «la cui trattazione ha già avuto inizio, in ragione, rispettivamente, di uno ogni tre mesi»[391]. Oltre questo, poi, è lasciata ai gruppi la facoltà di far proprio un disegno di legge così come già stabilito dal vecchio dettato dell'art. 79 del regolamento del Senato. Chiaramente, il nuovo testo dell'articolo 53, c. 3°, R.S. rafforza le garanzie delle opposizioni ma il *quorum* così importante rende più complesso per un solo gruppo di minoranza far valere questa disposizione; è ovvio, quindi, che per poter usufruire di questa maggiore forza, i gruppi non facenti parte del Governo debbano coalizzarsi in contrapposizione alla maggioranza[392]. Per quanto riguarda le proposte di riforma avanzate alla Camera dei Deputati, invece, il discorso è un po' più articolato poiché le prime proposte furono avanzate quando si cominciò a dibattere sulla riforma costituzionale poi bocciata con il referendum del 4 dicembre 2016. La "bozza Boldrini" prevedeva, innanzitutto, una sezione interamente dedicata allo Statuto dell'Opposizione e, in più, vietava l'inversione dell'ordine del giorno salvo il consenso dei Gruppi interessati, con particolare riguardo agli argomenti calendarizzati proposti da quelli di opposizione (art. 41, c. 1°-*bis*). La stessa bozza, poi, prevedeva che qualora un progetto di legge in quota opposizione fosse stato iscritto all'ordine del giorno della Commissione, quest'ultima non avrebbe potuto procedere all'abbinamento con altri progetti di legge se non vi fosse stato il consenso manifesto del rappresentante in Commissione del Gruppo di opposizione richiedente l'iscrizione o se un altro progetto di legge sulla stessa materia fosse già in discussione[393]. Oltre ciò, qualora non fossero sussistite le condizioni per l'abbinamento, gli emendamenti approvati dalla Commissione senza il consenso del Gruppo richiedente l'iscrizione sarebbero stati inclusi

[389] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica,* cit., p. 523 ss.

[390] A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, p. 33.

[391] P. DE LUCA, *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 12 ss.

[392] A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 33.

[393] P. DE LUCA, *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, cit., p. 15 ss.

nella relazione per l'Assemblea e, quindi, sottoposti direttamente al voto del *plenum* come emendamenti della Commissione (art. 77, della bozza)[394].

Così come per le fasi di iniziativa e per la programmazione dei lavori, le minoranze e l'opposizione presentano delle forti garanzie anche in sede di Commissione, luogo principe nel quale il lavoro di queste forze può essere rafforzato. In questo senso, infatti, il ruolo delle minoranze e dell'opposizione all'interno di questa sede è fondamentale anche per migliorare l'intero procedimento istruttorio visto che, secondo alcuni, è compito di questi gruppi controllare la qualità dei testi prodotti dal Governo e dalla maggioranza[395]. Tuttavia, però, come spesso accade le aspettative iniziali vengono talvolta disattese e, anche in questo caso, l'utilizzo spasmodico del maxi-emendamento e l'apposizione del voto di fiducia hanno di fatto minato le tutele delle minoranze e dell'opposizione in Commissione[396].

Tra le garanzie previste nel regolamento della Camera per il collegio ristretto vi rientrano la possibilità di richiedere dati e informazioni al Governo, la possibilità di poter presentare almeno due emendamenti per singolo gruppo di minoranza e la facoltà di presentare delle relazioni divergenti da quella della Commissione. Per quanto riguarda la prima tutela elencata, il riferimento normativo è l'art. 79, c. 5° e 6°, R.C., secondo cui è attribuita ad una minoranza di componenti della Commissione la possibilità di richiedere dati e informazioni al Governo. In linea teorica, infatti, tale richiesta sarebbe potuta essere un ottimo strumento per poter far valere le opinioni delle minoranze, in quanto una mancanza di risposta governativa in merito (sia positiva sia motivata negativamente) avrebbe bloccato l'attività dell'intera Commissione che non avrebbe potuto procedere alla deliberazione su ogni singolo articolo del disegno di legge. In pratica, però, questa possibilità è quasi sempre preclusa dal fatto che l'ufficio di presidenza della Commissione o una maggioranza dei 3/4 dei componenti può aggirare tale previsione dichiarando le richieste avanzate dalle minoranze come "non essenziali"[397]. La seconda tutela, invece, è quella che si desume dal limite imposto per bloccare il c.d. ostruzionismo parlamentare e cioè il principio di economia procedurale. Tale principio, in pratica, prevede sia il rispetto del termine per la presentazione della relazione sia la limitazione degli emendamenti da sottoporre alla votazione dell'assemblea, attribuendo alla minoranza la possibilità di sottoporre a votazione almeno due emendamenti per gruppo (art. 79, c. 10°, R.C.)[398]. Una terza tutela delle minoranze in sede di collegio ristretto è il potere di presentare delle relazioni proprie che, per quanto differenti da quelle della Commissione, devono corrispondere a quest'ultima a livello di articolato (art. 79, c. 12°, R.C.). In teoria, questa previsione dovrebbe permettere all'aula di vagliare le diverse posizioni emerse in Commissione in maniera più semplice e schematica ma, nella prassi, tale assunto non ha prodotto grossi effetti perché la relazione di minoranza viene trattata alla stregua di un emendamento e, quindi, essendo materialmente più incisivo rispetto agli altri eventualmente presentati viene posto in votazione come primo, precludendo così la possibilità di presentare nuovi emendamenti qualora esso venga

---

394 *Ibidem.*

395 R. PERNA, *Le Commissioni parlamentari al tempo del maggioritario* in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma 2007, p. 152.

396 A. LAURO, *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Brescia, a.a. 2016-17, relatore A. D'Andrea, p. 180 ss.

397 A. MANNINO, *Diritto Parlamentare*, cit., p. 228 ss.

398 V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 523 ss.

respinto[399]. Oltre ciò, non ha aiutato nemmeno il sempre più massiccio ricorso alle relazioni orali (art. 79, c. 14°, R.C.) aumentate nel numero in maniera esponenziale vista la difficoltà per i gruppi di opposizione di raggiungere un accordo su un unico testo da presentare all'Aula. Oltre queste tutele nel merito, anche a livello di organico in Commissione, le minoranze sono tutelate dalla partecipazione proporzionale al Comitato dei Nove, il quale ha il compito di intervenire nel dibattito in Aula pronunciandosi sugli emendamenti presentati e ha la facoltà di poterne presentare di nuovi tenendo conto delle diverse posizioni possibili[400].

Per quanto riguarda il Senato, invece, la tutela delle minoranze in Commissione non ha subito modifiche con la "Riforma Grasso" limitandosi alle precedenti previsioni legate alla possibilità di presentare emendamenti e alla possibilità di prevedere, come alla Camera, dei relatori di minoranza. Quando si verifica il primo caso, il regolamento del Senato prevede che a redigere il testo da sottoporre al *plenum* sia un Comitato che, in questa sede, prende il nome di ristretto (art. 43, c. 2°, R.S.) mentre quando si verifica il secondo caso, similmente a ciò che accade alla Camera, alle minoranze è attribuita la facoltà di nominare uno o più relatori che hanno il compito di trasmettere all'Assemblea le relative relazioni. Altra similitudine con la Camera sta nel fatto che anche in Senato è prevista, ai sensi dell'art. 43, c. 7°, la possibilità di nominare una Commissione che sostenga la discussione in Aula, con la differenza che a Palazzo Madama i componenti sono soltanto sette[401].

Conclusa la fase in Commissione, il disegno di legge passa al vaglio dell'Assemblea, la quale nel discuterlo e votarlo mantiene delle tutele per le posizioni minoritarie ed oppositive. Partendo dalla Camera dei Deputati si può dire che, in linea teorica, la fase della discussione in Assemblea si apre con la possibilità di discutere le relazioni licenziate dalla Commissione, ivi comprese quelle delle minoranze, le quali devono essere discusse dal relatore in venti minuti. In questa fase di discussione generale, poi, è previsto che ciascun gruppo parlamentare, ciascuna corrente politica del gruppo misto e ciascun parlamentare dissenziente dalla posizione assunta dal proprio gruppo possa esprimere il proprio pensiero in un tempo non superiore ai trenta minuti (art. 83, c. 1°, r.C). Questa fase è prevista più che altro per migliorare la pubblicità dei lavori che, in Commissione, risultano poco dettagliati e spesso molto striminziti nei resoconti rispetto alle questioni affrontate, creando di fatto maggiori problematiche in sede di istruttoria. Ai sensi dell'art. 83, c. 2° e c. 5°, R.C., però, tali limitazioni temporali possono essere dilatate qualora venti deputati o un capogruppo di una compagine di altrettanti membri ne facciano richiesta. In questo modo, spetta alla conferenza dei capigruppo decidere l'ordine e il numero degli interventi da portare avanti e, di conseguenza, anche il nuovo numero di sedute previste per ampliare la votazione[402]. La fase della discussione generale è sempre stata una di quelle più utilizzate dall'Opposizione per impedire o ritardare l'arrivo alla votazione degli articoli e del testo finale soprattutto in questi tempi in cui le riforme dei regolamenti parlamentari miravano ad un sistema governato dalla netta contrapposizione tra maggioranza e opposizione, mirando

[399] A. LAURO, *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, cit., p. 181.
[400] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 523 ss.
[401] *Ibidem.*
[402] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 540 ss.

all'eliminazione del fenomeno della colegislazione e dell'ostruzionismo[403]. Quest'ultima arma, poi, si è rivelata l'unico espediente forte in mano all'Opposizione che non ha sfruttato le tutele previste sia per la farraginosità delle procedure sia perché, secondo la loro visione, le Camere sono diventate delle "arene" dove far valere le proprie ragioni con temi e toni che si pongono unicamente come critica e delegittimazione della maggioranza e non già come vorrebbe il principio ispiratore delle riforme regolamentari che le avrebbero viste meglio come "governo in attesa"[404]. Queste posizioni, poi, sono sfociate e sfociano tutt'ora in un numero quasi infinito di emendamenti ai disegni di legge a mero scopo ostruzionistico, nonostante a termine di regolamento gli emendamenti presentabili in assemblea si debbano rifare al testo già licenziato dalla Commissione senza possibilità, per le minoranze e l'opposizione, di presentare emendamenti esterni al testo, a meno che essi non siano già stati presentati in Commissione e, anche se respinti, dichiarati comunque ammissibili (art. 86, c. 1°, R.C.)[405]. Tuttavia, pur essendo frenata da questa disposizione, l'ostruzionismo dell'opposizione si presenta anche in questa fase poiché il regolamento della Camera prevede anche la possibilità che qualunque deputato possa prendere la parola – anche se per una sola volta – per un massimo di venti minuti intervenendo in maniera simultanea sia sui propri emendamenti, sia su quelli altrui, sia sui subemendamenti eventualmente presentati e sugli articoli aggiuntivi (art. 85, c. 2°, R.C.). In questo modo, quindi, i componenti dei gruppi di minoranza tendono ad iscriversi ad oltranza per poter parlare e per far rallentare il procedimento legislativo in maniera sistematica, tanto che nella XVII legislatura la Presidente Boldrini è stata costretta ad utilizzare uno strumento nemmeno previsto dal regolamento che risponde al nome di "Ghigliottina", chiudendo la discussione e passando direttamente alla votazione per la conversione in legge del decreto legge IMU-Banca d'Italia, fortemente osteggiato con interventi-fiume dai deputati del Movimento Cinque Stelle, tutti iscritti a parlare con il solo scopo di far decorrere il termine perentorio della conversione del decreto-legge summenzionato[406].

Una volta conclusa la fase di discussione degli articoli, degli emendamenti e dei subemendamenti si procede alle dichiarazioni di voto per ogni singolo articolo o emendamento. Ciò che rileva per le minoranze e l'opposizione è, anche in questa fase, la questione del contingentamento dei tempi che permette una dichiarazione di voto per non più di cinque minuti ad un deputato per ogni gruppo, a ciascuna delle componenti politiche costituite nel Gruppo misto e ai deputati che intendano esprimere un voto diverso rispetto a quello dichiarato dal proprio gruppo di appartenenza (art. 85, c. 7°, R.C.)[407]. Per quanto riguarda la votazione finale, essa rileva non soltanto da un punto di vista strettamente legislativo ma anche da un punto di vista politico poiché ogni componente presente in Aula può, con la sua posizione, assumersi una responsabilità politica davanti al proprio elettorato.

---

[403] G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione,* in S. CECCANTI – S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 306

[404] A. CONTIERI, *L'Opposizione parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Bologna, a.a. 2016-17, relatore A. Morrone, p. 153.

[405] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 549 ss.

[406] Sul punto c'è da dire che essa è stata usata sulla legge di conversione del decreto-legge Imu-Banca d'Italia. Si veda a questo proposito: S. POLIMENI, *La "geometria" della ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum Quad. cost*., 6/2014, *passim*.

[407] V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 579 ss.

Tale assunto, quindi, spiega perché capita frequentemente che dei gruppi di opposizione che magari hanno approvato con la maggioranza un articolo della legge, si schierino poi contro o si astengano sulla stessa quando si tratta di concludere l'*iter legis* con l'approvazione. Tale operazione è avvenuta diverse volte nella XVII legislatura soprattutto per ciò che riguarda l'approvazione della legge sulle c.d. Unioni Civili (legge 20 maggio 2016, n. 76) e sulla Legge che incrementa la responsabilità del personale sanitario (legge 8 marzo 2017, n. 24), quando pur condividendone il principio e votando con la maggioranza per l'approvazione di determinati articoli, l'opposizione più forte e cioè il Movimento Cinque Stelle ha deciso di astenersi o votare contro per la votazione finale[408].

Conclusa l'analisi delle tutele previste per le minoranze e per l'opposizione a Montecitorio con tutte le possibili innovazioni dello Statuto dell'Opposizione previsto dalla "Bozza Boldrini" e mai approvata, l'attenzione si volge ora a Palazzo Madama nel quale, invece, le modifiche al regolamento risulteranno in vigore a partire dall'avvento di questa XVIII legislatura. Similmente alla Camera dei Deputati, la fase in Assemblea si apre con la discussione generale dove sono chiamati a discutere tutti coloro che manifestino la volontà di esprimere la loro posizione attraverso l'iscrizione a parlare, ferme restando le tutele previste per i relatori della Commissione (ivi compreso quello di minoranza, qualora sia stato licenziato un testo in questa quota). Le principali riforme che riguardano la tutela delle minoranze e dell'opposizione sono legate a doppio filo, anche qui, con il contingentamento dei tempi e la programmazione dei lavori per combattere l'ostruzionismo parlamentare sia esso reale o presunto. In questo senso, infatti, fino alla XVII legislatura i senatori iscritti a parlare ne avevano facoltà per venti minuti, termine che con la "Riforma Grasso" è sceso a dieci minuti (art. 89, c. 1°, R.S.). Anche nella presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive o nella richiesta di non passare alla votazione degli articoli, la volontà del legislatore di restringere i campi di azione ostruzionistica sono ben evidenti, poiché con le modifiche apportate agli articoli 94 e 96 del regolamento, ha previsto che tali questioni possono essere avanzate unicamente da un singolo senatore per gruppo[409]. Per questo, quindi, tali armi risultano un po' "spuntate" rispetto all'utilizzo fatto nella XVII legislatura, quando il loro utilizzo spasmodico era rivolto a porre l'attenzione del Governo su determinate questioni che si sono presentate, come ad esempio i temi posti nella discussione del ddl sull'introduzione del reato di tortura o sull'approvazione del ddl per la regolamentazione delle Unioni Civili[410].

Altre modifiche previste per limitare l'ostruzionismo oppositivo, poi, sono l'abrogazione della possibilità in capo a otto senatori di poter presentare emendamenti anche un'ora prima della votazione (art. 100, c. 4°, R.S.), la previsione che gli emendamenti di uno stesso articolo debbano essere illustrati da un solo senatore per gruppo e per non più di dieci minuti (art. 100, c. 9°, R.S.) e la previsione che la proposta di votazione per parti separate possa essere avanzata da un solo senatore per gruppo e non più da ciascun senatore ne facesse richiesta (art. 102, c. 5°, R.S.)[411]. Di diverso tenore ma con il medesimo scopo delle

[408] Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in *www.camera.it* e *www.senato.it.*

[409] A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., p. 36 ss.

[410] Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in *www.camera.it* e *www.senato.it.*

[411] A. CARBONI – M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., *passim*.

altre modifiche sopracitate, risulta essere anche l'aggiunta al regolamento dell'art. 107, c. 2°-*bis*, con il quale si prevede che dalla XVIII legislatura i senatori astenuti concorrono alla determinazione del numero legale, dando di fatto una botta tremenda alla prassi, ampiamente utilizzata in Senato dalle opposizioni, di uscire dall'aula e non partecipare alla votazione. Sempre in fase di votazione, poi, la "Riforma Grasso" ha previsto delle piccole modifiche circa le dichiarazioni di voto per cui dalla XVIII legislatura, il tempo a disposizione dei gruppi per esprimere la loro posizione scende da dieci a cinque per la votazione degli articoli mentre, per la votazione finale, è stato stabilito il termine perentorio di dieci minuti che si riduce a tre per i senatori che intendano dissociarsi dal loro gruppo di appartenenza (art. 109, c. 2°, R.S.)[412].

4.4. L'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo italiano.

Così come l'attività delle minoranze anche l'attività di influenza da parte dei gruppi d'interesse è uno strumento di indirizzo che, in mano ad un gruppo ristretto di persone, permette di fare "pressione" sul legislatore e sulla maggioranza di governo allo scopo di influenzarne l'operato. Questa attività di pressione prende il nome di lobbying e si compone di una serie di strategie e tecniche di persuasione con le quali i rappresentanti dei gruppi di interesse, chiamati anche lobbisti, cercano di influenzare a beneficio dei gruppi che rappresentano la formazione e l'attuazione di particolari leggi che possano favorire questi ultimi[413]. Contrariamente al pensiero collettivo, però, il lobbista non è di per sé un corruttore ma il suo scopo è appunto quello di portare all'attenzione del legislatore gli interessi legalmente tutelati che maggiormente riguardano il gruppo che egli rappresenta[414]. Nonostante questo, però, senza una particolare previsione da parte del legislatore, tale attività può essere seriamente compromessa da fenomeni illeciti che allontanano la parte positiva di questo fenomeno a favore della parte oscura e negativa tipicamente percepita.

In Italia, non esiste una disciplina univoca sui gruppi di interesse ma la loro attività non è di per sé preclusa poiché la stessa lettura in combinato disposto di diversi articoli della Costituzione che riconosce le formazioni sociali (art. 2 Cost.) e la loro possibilità di associarsi liberamente (art. 18 Cost.), stabilisce che tali formazioni possono partecipare attivamente alla vita dello Stato (art. 3 Cost.) sia attraverso la presentazione di petizioni per chiedere provvedimenti legislativi (art. 50 Cost.) sia attraverso la possibilità di presentare disegni di legge d'iniziativa popolare (art. 71 Cost.)[415]. A livello di legislazione ordinaria, però, non vi è una disciplina univoca del fenomeno lobbistico e per cercare di ovviare a questo problema si è sempre avvertita la necessità di rendere trasparente il fenomeno attraverso due strade che, in qualche modo, risultano essere complementari tra loro. La prima di esse è quella che deve perseguire la disciplina diretta dei comportamenti dei decisori politici durante queste attività di pressione mentre la seconda deve mirare alla

[412] *Ivi*, p. 51 ss.
[413] L. MATTINA, *I gruppi d'interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010, *passim*.
[414] *Ibidem.*
[415] P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, Jovene Editore, Napoli, 2017, p. 283 ss.

disciplina vera e propria dell'attività dei gruppi di interesse all'interno delle sedi legislative. Per ciò che riguarda il primo aspetto, c'è da dire che esistono moltissime norme sparse in tutto l'ordinamento le quali mirano alla disciplina dell'attività dei deputati e dei senatori. Tuttavia, proprio questa frammentarietà della disciplina facilita di molto la quasi totale disapplicazione delle norme in questione[416]. Per sopperire a tale mancanza di univocità, più volte ricercata durante la storia repubblicana, sono state avanzate numerose iniziative legislative (quasi tutte parlamentari) che, con scarsa fortuna, non sono riuscite a concludere l'*iter legis*. Il fallimento di questi tentativi ha posto la dottrina di fronte al fatto che, probabilmente, sarebbe stato più utile che tutte le disposizioni in materia di lobby fossero raccolte e inserite, magari ampliandole, direttamente all'interno dei regolamenti parlamentari[417]. Per aggirare il problema che non era legato solo alle diverse maggioranze utili per poter approvare il riordino e le integrazioni della materia ma anche, e soprattutto, alla scarsa volontà politica di regolamentare il fenomeno, la giunta per il regolamento della Camera dei Deputati ha approvato, nella XVII legislatura, un codice di comportamento chiamato Codice di Condotta dei Deputati. Questo codice, attualmente in vigore, stabilisce che i deputati nell'esercitare le loro funzioni devono innanzitutto agire rispettando «i principi di integrità, trasparenza, diligenza, onestà, responsabilità e tutela del buon nome della Camera» e, soprattutto, non devono porre in essere nessun tipo di attività finanziaria che possa agevolarli in maniera diretta o indiretta. Oltre questo nel Codice è stabilito che, in caso di conflitto di interesse, è compito del singolo deputato rimuovere ogni tipologia di conflitto possibile, qualora esso si presenti (paragrafo I). Per cercare di rendere molto più trasparente la propria attività, ai deputati è fatto anche obbligo di dichiarare tutte le attività patrimoniali e finanziarie personali (paragrafo II) facendo presente anche quali sono le posizioni e le cariche ricoperte fino al momento della candidatura nonché le posizioni che, eventualmente, il deputato continui a ricoprire dopo l'elezione a prescindere che esse ricadano in ambito privato o pubblico; in più, al singolo deputato è fatto obbligo di comunicare entro trenta giorni (alla Presidenza della Camera) le eventuali nuove cariche che potrebbe aver assunto durante il mandato parlamentare (paragrafo III). Al paragrafo IV, prosegue il Codice, è stato stabilito che nell'esercizio delle loro funzioni i deputati non possono accettare nessun dono o beneficio finanziario che superi il valore di € 250,00 fatta eccezione per quei doni di cortesia consuetudinari offerti quando questi stiano rappresentando ufficialmente l'intera Camera. Ovviamente le dichiarazioni presentate dai singoli deputati devono essere rese note e, per questo, il Codice prevede l'espressa pubblicazione nel sito dell'istituzione (paragrafo V). Lo stesso Codice, poi, ha previsto l'istituzione del Comitato consultivo sulla condotta dei deputati il quale si costituisce ad inizio legislatura ed è formato, oltre che da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza, anche da sei deputati scelti dal Presidente della Camera tenendo conto, per quanto possibile,

[416] Si pensi ad esempio alla Legge 195/1974 ss.mm.ii. che prevede l'obbligo di rendiconto dei contributi o alla Legge 441/1982 che ha introdotto l'obbligo di dichiarazione delle attività del singolo parlamentare pena l'iscrizione in una sorta di registro dei "cattivi" o alla lettura in combinato disposto degli artt. 323 e 356 c.p. secondo cui un deputato o un senatore non può procurarsi un favore personale quando svolge le proprie funzioni in sede parlamentare.
Sul punto si rimanda a P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in *Dir. Amm*., temi e dibattiti, n. 6/2012.
[417] Sul punto N. LUPO, *Quale regolazione del lobbying?*, in *Amministrazione in Cammino*, nov. 2006, p. 5 ss.

dell'effettiva rappresentatività dei gruppi e delle opposizioni. Sempre su richiesta del Presidente della Camera, il Comitato ha il compito di esaminare i casi di violazione del codice, comunicandone gli esiti al Presidente al quale spetta il compito di informare gli organi competenti sulle eventuali incongruenze (paragrafo VI) che, una volta appurate, possono far incorrere il deputato in sanzioni (paragrafo VII). Sempre al paragrafo VI, poi è previsto che il Comitato debba pubblicare sul sito istituzionale della Camera dei Deputati una relazione annuale sulle proprie attività con lo scopo di favorire maggiormente la pubblicità del proprio operato[418]. Per quanto questo passo del Codice di Condotta sia importante e tendente ad integrare le disposizioni già previste nella Legge n. 441/1982[419], la mancata disciplina al Senato continua a mantenere inalterato il fortissimo alone di mistero che circonda l'attività lobbistica italiana. In questo senso, forse una soluzione da prendere seriamente in considerazione potrebbe essere l'adozione dello stesso testo anche a Palazzo Madama così da indirizzare, in maniera univoca tra le due Camere, l'attività di lobbying nel nostro Paese.

Oltre quanto enunciato finora, a far dubitare l'opinione pubblica sulla trasparenza dell'attività di lobbying ci ha pensato anche il mutamento di approccio operato dai gruppi di pressione durante questi ultimi anni poiché, così come l'attività di "disturbo" portata avanti dalle minoranze e dall'opposizione, anche queste formazioni durante la Prima Repubblica prediligevano il compromesso all'interno del Parlamento e, in un clima di totale consociativismo, cercavano l'accordo con tutte le forze politiche. Oggi, invece, con l'avvento del sistema maggioritario l'attività di influenza che i gruppi di interesse esercitano si è spostata decisamente verso la parte governativa aumentando, fortissimamente, la diffidenza generale percepita per via della minor trasparenza tipicamente avvertita in questa sede[420].

Per quanto riguarda la strada della regolamentazione dell'attività dei gruppi di interesse in Parlamento, invece, l'ordinamento italiano appare abbastanza completo almeno sulla carta poiché sono previste diverse disposizioni che disciplinano questo fenomeno. La prima di esse è, senza dubbio, l'insieme di norme che ha introdotto l'Analisi d'Impatto della Regolamentazione la quale impone al Governo, in sede di presentazione di disegni di legge di iniziativa propria, di ascoltare i portatori di interessi, indicando nell'AIR chi è stato ascoltato, quali sono state le posizioni assunte dai lobbisti e le motivazioni per cui il Governo ha scelto questa o quella indicazione in base alle posizioni registrate[421]. La seconda previsione, invece, è quella che si registra negli articoli 144 R.C. e 48 R.S. secondo cui ogni Commissione può procedere ad udire, oltre ai rappresentanti del governo, «rappresentanti di enti territoriali, di organismi privati, di associazioni di categoria ed altre persone esperte nella materia in esame», con lo scopo di far proprie informazioni, notizie e documenti che siano utili all'attività parlamentare. In questo modo, spetta al lobbista il

---

[418] Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati del 12 aprile 2016, allegato IV, p. 21 ss.

[419] P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, cit., p. 6.

[420] A. GUERRA, *Il processo legislativo e i portatori di interessi organizzati*, tesi di laurea, Università Luiss Guido Carli, a.a. 2014-15, relatore G. Scaccia, p. 83 ss.

[421] P.L. PETRILLO, *Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia,* cit., p. 6 ss.

compito di farsi ascoltare in Commissione per far sì che gli interessi da lui portati avanti possano essere acquisiti come elementi utili sia nella fase di istruttoria (così come previsto dall'art. 79 R.C.) sia nelle audizioni informali che vengono convocate con il solo scopo di acquisire nuovi elementi per la materia in discussione e per avere un quadro più chiaro circa i livelli di consenso che il provvedimento in discussione riscontra nelle forze sociali interessate all'iniziativa legislativa[422]. La terza previsione, infine, è quella che discende dal documento emanato dalla Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati nella seduta del 26 aprile 2018, quando è stata licenziata la c.d. Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati. Questo testo, articolato in cinque paragrafi, ha lo scopo di rendere pubblica e trasparente l'attività dei gruppi di interesse all'interno della Camera e, per farlo, ha previsto la creazione di un registro dove raccogliere l'insieme di tutti coloro che svolgono un'attività professionale in campo lobbistico (paragrafo I). Oltre questo, il testo in questione ha stabilito che per attività di rappresentanza si debba intendere ogni tipo di attività lecita volta a perseguire interessi propri o di terzi. Tale attività, però, deve essere svolta a livello professionale e può essere portata avanti, unicamente, «attraverso proposte, richieste, suggerimenti, studi, ricerche, analisi e qualsiasi altra iniziativa o comunicazione orale e scritta» (paragrafo II). Tuttavia, il secondo periodo di questo medesimo paragrafo pare porsi in contraddizione con la lettura del combinato disposto degli articoli 79 e 144 del regolamento poiché da essi, quando si discorre dell'apertura dell'istruttoria legislativa, si prevede che possano essere sentiti tramite indagini o audizioni anche i portatori di interesse particolari mentre nel periodo summenzionato si fa espressamente cenno al fatto che non sono considerabili «come attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso delle audizioni dinnanzi alle Commissioni e ai Comitati Parlamentari». Il testo licenziato dalla Giunta per il Regolamento, al paragrafo III, si occupa poi di questioni di carattere più tecnico prevedendo cosa materialmente vada registrato nell'elenco depositato presso la Camera dei Deputati, distinguendo tra persone fisiche e giuridiche. Lo stesso paragrafo, poi, prevede che si debbano indicare espressamente sia i soggetti che si intendono contattare sia coloro i quali intendano compiere le azioni di pressione intese a perseguire interessi di terzi. Andando avanti nella lettura del testo, si evince che ogni iscritto al registro in questione è obbligato a presentare alla Camera una relazione sulla sua attività annuale entro il 31 dicembre di ogni anno che deve contenere espressamente gli effettivi contatti avuti, gli obiettivi perseguiti, i soggetti per cui l'attività è stata svolta e gli eventuali collaboratori che hanno partecipato attivamente al perseguimento dell'interesse. Ai paragrafi IV e V, poi, viene attribuito all'Ufficio di Presidenza il compito di disporre verifiche sulle relazioni presentate, di richiedere ulteriori dati e documentazioni di modo da poterle pubblicare nel sito della Camera dei Deputati e, inoltre, gli è attribuita la facoltà di applicare sanzioni qualora riscontri delle violazioni al testo[423].

Per quanto le previsioni appaiano sufficienti in termini giuridici, la scarsità di persone giuridiche e persone fisiche iscritte nel registro in questione pone ancora delle domande

[422] P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, cit., p. 292.

[423] Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati del 26 aprile 2016, allegato V, p. 32 ss.

sulla stessa percezione del fenomeno da parte di chi fa attività di lobbying. Nel dettaglio, risultano iscritti nel registro appena centoquaranta persone giuridiche e a malapena una quarantina di persone fisiche; se poi ci addentriamo cercando di capire quali siano realmente coloro i quali hanno presentato domanda di iscrizione, appare evidente che la maggior parte delle persone giuridiche risultano essere aziende e società collegate, almeno in parte, con lo Stato (si pensi ad esempio a Poste Italiane, ANAS, RAI, ENI) o che, come è naturale, si situano in settori strategici della vita pubblica del Paese (tutela del lavoro[424], settore bancario[425], telecomunicazioni[426], telefonia[427], ecc.).

4.5.1. Uno sguardo al futuro rivalutando il passato.

Da quanto si evince dal terzo paragrafo, le tutele delle minoranze nel procedimento legislativo sembrano essere ben articolate ma ciò nonostante molti degli istituti previsti nei regolamenti sono scarsamente utilizzati (si pensi alle relazioni di minoranza ad esempio). Questo accade più che altro per questioni legate alla stessa composizione dei gruppi di minoranza che troppe volte risultano fortemente frammentati anche al loro interno. In questo senso, quindi, appare evidente che per poter migliorare la loro condizione sarebbe opportuno agire su tre fronti provando a darne una effettiva struttura sia all'interno del Parlamento sia all'esterno di esso. Il primo di questi dovrebbe essere il superamento dell'ibrido della forma di governo che si è creato nel nostro Paese dagli anni novanta ad oggi, il secondo dovrebbe essere quello di dare definitiva attuazione alle modifiche dei regolamenti parlamentari, prevedendo magari un vero e proprio Statuto delle Opposizioni, e il terzo molto più complesso dovrebbe puntare a ricreare un sistema partitico forte che possa riportare al centro dell'arena politica il Parlamento.

Sicuramente, in questo periodo della storia parlamentare italiana, il passo più semplice da compiere è quello di tornare a ragionare sulle tutele regolamentari provando magari ad incentivare l'attività di questi gruppi di minoranza in Commissione i quali, invece che attivare procedure ostruzionistiche con il solo scopo di rallentare o bloccare il procedimento legislativo, potrebbero tornare a partecipare attivamente al procedimento con un duplice scopo. In primis, si potrebbe ipotizzare una ricerca di risultati politici propri attraverso l'attività in Commissione o, in secondo luogo, quale nuova competenza sull'operato del Governo, si potrebbe ipotizzare un'attività di controllo sulla qualità dei testi elaborati dalla maggioranza (controllo che ovviamente non deve essere ne vincolante ne distruttivo, ma che possa porre all'attenzione della maggioranza particolari questioni di rilevanza generale). Per quanto concerne il primo aspetto, a dire il vero, questa sorta di ritorno al passato si è visto anche in questa XVII legislatura appena conclusa. Infatti, con lo schema tripolare uscito dalle elezioni del 2013, si sono posti nuovi problemi di tutela dell'opposizione che, ormai, non era più formata da una coalizione di partiti legati tra loro in quanto "Governo in attesa", ma si conformava di fatto in un'opposizione a due fuochi, una molto più accondiscendente dalla quale la maggioranza riusciva a sottrarre consenso (basti pensare

[424] Ad esempio: Confindustria, Confederazione Generale Italiana Lavoratori (CGIL), Lega Coop, Confocooperative.
[425] Ad esempio: Associazione Nazionale delle Banche Popolari, Associazione Bancaria Italiana (ABI), ecc.
[426] Ad esempio: Sky Italia, Publitalia.
[427] Ad esempio: Vodafone, TIM, ecc.

alle leggi approvate con il voto determinante del gruppo di SEL-MDP-LEU oppure con i voti di Forza Italia o del Gruppo Autonomie[428]) e un'altra totalmente opposta, almeno a livello mediatico come potevano essere gli esponenti del Movimento Cinque Stelle. Proprio quest'ultimo aspetto pare abbia riportato in auge, almeno in parte, il fenomeno del consociativismo tanto che non mancano, nella XVII legislatura, diverse leggi che, pur non avendo ricevuto il voto in Aula dell'opposizione, sono state di fatto un elaborato congiunto che tiene conto anche di posizioni ed emendamenti portati avanti dalle minoranze (si pensi al lavoro fatto dal M5S per l'approvazione della legge sulle unioni civili, ecc.[429]). Tale discorso, qualora la XVIII legislatura riesca a prender piede, sarà verosimilmente ripreso e ampliato poiché la frammentarietà registrata in queste consultazioni elettorali, pare porre definitivamente in soffitta l'intero schema maggioritario previsto nella Seconda Repubblica a favore di un nuovo sistema che riesce a coniugare in sé sia aspetti propri della Prima Repubblica (come gli accordi in Commissione) sia aspetti della Seconda Repubblica (come ad esempio, la permanenza di storture come la previsione del capo coalizione previsto dal Rosatellum). Certo è che, oggi, le maggioranze di governo debbano ricercarsi nuovamente all'interno del Parlamento e, anche la linea seguita dal Presidente della Repubblica durante queste ultime consultazioni, pare seguire questo assunto. In questo modo, con il ritorno alla centralità del Parlamento si riuscirebbe ad uscire dall'impasse nata da una modificazione del sistema sempre rimasta monca per via delle mai approvate riforme costituzionali.

Infine, una delle motivazioni per cui le minoranze non riescono a sfruttare ciò che nei regolamenti è loro attribuito è, come già detto, la loro frammentarietà e la loro facile liquefazione all'interno del Parlamento. A dire il vero, un primo freno a questo fenomeno è stato posto in essere dall'introduzione nel regolamento del Senato dell'art. 27, c. 3°-*bis*, il quale stabilisce che un senatore, eletto nell'Ufficio di Presidenza di una delle XIV Commissioni permanenti, decade dall'incarico nel momento stesso in cui si iscrive ad un gruppo diverso da quello nel quale è stato eletto. Nonostante questo sia un ottimo passo compiuto dal legislatore, appare evidente che il problema andrebbe risolto alla radice in quanto si dovrebbe tornare ad avere dei partiti forti, seri e radicati nei territori, che possano, prima di tutto, raccogliere un numero cospicuo di persone al loro interno le quali stiano insieme per comunione di idee e ideali e che perseguano fini comuni. Fare questo, però, non è assolutamente semplice poiché da una parte servirebbero dirigenti di partito che non guardino unicamente alle elezioni ma, come diceva James Freeman Clarke[430], guardino alle generazioni future e, dall'altra. servirebbe invece che il popolo tornasse ad affezionarsi alla lotta politica, come unico strumento utile per poter perseguire i propri ideali.

4.5.2. Superare lo scetticismo sulle lobbying attraverso una previsione organica della loro attività nel procedimento legislativo.

Per quanto concerne i gruppi di interesse, invece, gettare luce su un fenomeno che l'opinione pubblica ha sempre visto in maniera negativa non è affatto semplice. Un primo

[428] Dati fatti propri dalle statistiche sulla legislazione in *www.camera.it* e *www.senato.it.*

[429] *Ibidem.*

[430] J. F. CLARKE, *Wanted, a Statesman!* in HALE E. E., LEE & SHEPARD (a cura di), *Old and New*, vol. II, Boston, dicembre 1876, n.° 6, p. 644.

passo che il legislatore potrebbe compiere in questo senso potrebbe essere quello di raccogliere tutte le previsioni generali e particolari in maniera univoca e non fraintendibile, rendendo più trasparente l'attività dei gruppi di interesse nel procedimento legislativo. A facilitare il legislatore in questo compito così arduo potrebbe giocare a favore il fatto che la questione della trasparenza è un argomento fortemente avvertito dall'opinione pubblica che, verosimilmente, comincerebbe a vedere in maniera più positiva l'attività di lobbying. Puntando su questo aspetto, un passo concreto potrebbe essere compiuto dando maggior risalto mediatico ai due codici approvati dalla Giunta del Regolamento della Camera nella passata legislatura informando l'opinione pubblica della possibilità di iscriversi e di poter far sentire la propria voce. Tuttavia, per quanto questo possa essere un primo passo compiuto verso la trasparenza del fenomeno, la mancata previsione nella riforma del Senato lascia aperto qualche alone di mistero circa l'effettiva volontà del legislatore di migliorare la trasparenza e la pubblicità del fenomeno. Partendo da questo, in questa XVIII legislatura si potrebbe traslare il dettato previsto dalla Camera dei Deputati anche al Senato di modo da creare un continuum tra le due Camere.

Per quanto positive, però, queste previsioni non sono sufficienti a garantire una reale trasparenza in quanto una vera e propria previsione generale non è di fatto prevista; a parere di chi scrive, sarebbe meglio prevedere la loro regolamentazione all'interno dei regolamenti parlamentari per due ragioni diverse: la prima è che una maggioranza semplice non modificherebbe i dettami previsti e la seconda è perché, in questo modo, l'attività delle lobby diverrebbe una parte fondamentale del procedimento legislativo, migliorandone non soltanto la qualità ma anche la conoscibilità dell'opinione pubblica. Infatti, secondo Petrillo, il rapporto tra decisore politico e gruppi di interesse è un po' la cartina di tornasole della stessa democrazia rappresentativa ed è per questo che il Parlamento e il procedimento legislativo specialmente appaiono come il luogo migliore per ricercare la trasparenza dell'attività di lobbying poiché gli atti delle Camere sono pubblici e facilmente rinvenibili, anche online[431]. In conclusione, sarebbe utile anche superare la discrezionalità della Commissione che, allo stato attuale delle cose, è l'unico organo del Parlamento che può decidere chi sentire, per quanto tempo farlo e a chi precludere l'accesso alle audizioni anche informali. Dopodiché andrebbe previsto, per le stesse Commissioni, anche l'obbligo di presentare all'Assemblea i resoconti dettagliati di queste audizioni con il duplice scopo di continuare a perseguire la tanto agognata e ricercata trasparenza ma anche, e soprattutto, con lo scopo di migliorare ogni passaggio dell'attività legislativa delle Camere ed, in particolare, la fase istruttoria della Commissione[432].

5. L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA ALLA PROVA DELLA "QUALITÀ DEMOCRATICA DELLA NORMAZIONE"

di *Rita Pescatore*

[431] P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in LIPPOLIS V. – LUPO N. (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, cit., p. 286 ss.
[432] *Ivi*, pp. 293 ss.

5.1. L'istruttoria legislativa: caratteri e fondamenti.

Nell'arco del procedimento legislativo, la fase dell'istruttoria parlamentare intesa in senso tecnico rappresenta il momento di maggiore concentrazione dell'attività di progettazione legislativa nonché lo spazio fisico proprio della mediazione politica[433].

L'istruttoria legislativa si presta ad una duplice osservazione, configurandosi primariamente come «esigenza procedurale» [434] costituzionalmente posta ovverosia – operativamente – quale «complesso di adempimenti curati ai fini della preparazione degli schemi di atti normativi»[435]; essa costituisce, altresì, il «*metodo* di analisi dei testi normativi interno alle Commissioni parlamentari»[436], cui si riconosce in dottrina un «rilievo autonomo rispetto alle regole del procedimento legislativo»[437].

La fase istruttoria, che – come si dirà meglio in seguito – elegge a sua sede canonica le Commissioni parlamentari, trova un sicuro e diretto fondamento giuridico nella fonte costituzionale, ove l'art. 72, al primo comma, statuisce che l'esame in Commissione, «preliminare e propedeutico» [438] rispetto all'approvazione finale di un testo di legge, rappresenta il primo passaggio obbligato all'interno del procedimento legislativo ordinario, accanto a quello successivo in Assemblea. È indubbio che i due momenti procedurali così individuati costituiscano il primo il «presupposto processuale» dell'altro «ai fini della legittima articolazione di ciascun procedimento legislativo» [439], potendosene pertanto affermare il carattere di «fasi necessarie», dotate della «medesima *dignità processuale*»[440].

La portata precettiva della disposizione costituzionale richiamata, attorno alla quale assai autorevoli elaborazioni sono state prodotte in dottrina [441], impone l'acquisizione nell'ordinamento generale di «una comune concezione del procedimento legislativo

---

[433] A tal riguardo, Renzo Dickmann, nel suo contributo *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1, p. 210, identifica l'istruttoria legislativa come «la fase nell'ambito della quale si procede in direzione della conciliazione delle proposte delle singole parti politiche in una disciplina sorretta da una volontà politica maggioritaria».

[434] R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene editore, Napoli, 2006, p. 81. L'Autore inferisce una siffatta caratterizzazione della fase istruttoria direttamente dal dettato costituzionale e, più precisamente, dal primo comma dell'art. 72.

[435] *Ivi*, p. 76.

[436] *Ivi*, p. 79.

[437] *Ibidem*. In tal senso l'Autore giustifica l'astrazione dell'attività istruttoria come *metodo* in ragione del fatto che essa, collocandosi pur sempre nella fase in Commissione, viene a realizzarsi non soltanto «nel procedimento legislativo» in quanto preordinata all'esame dei progetti di legge ma, altresì, al di fuori di esso «in sede di attività consultiva su atti normativi del Governo», e mentre nel primo caso l'istruttoria concorrerebbe – secondo la lettura proposta – «alla definizione dei presupposti ed alla individuazione dei limiti della scelta politica», nel secondo caso supporterebbe «un'attività di controllo, non di co-partecipazione all'esercizio della funzione normativa».

[438] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4, p. 788.

[439] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 212.

[440] *Ibidem*.

[441] Cfr. *ex multis*, A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Zanichelli editore, Bologna, 1985; L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 42 – 124; C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, n. 2; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, n. 13.

parlamentare caratterizzata dal riconoscimento di un'ampia autonomia regolamentare alle camere, ma anche dalla indicazione di alcune *esigenze ineliminabili*»[442], tra le quali s'individua – ai fini specifici di questa trattazione – la fase d'esame in Commissione e la relativa attività istruttoria. Proprio con riguardo a quest'ultimo profilo, tanto strutturale quanto sostanziale, si pone la necessità di richiamare il complesso quadro delle relazioni che si instaurano tra lo spazio occupato dalle norme costituzionali sul procedimento legislativo e quello occupato dalle norme regolamentari nella medesima materia; in quest'ambito, se da una parte, le disposizioni costituzionali prescrivono la conduzione di «procedure predeterminate nei loro momenti essenziali»[443] e pertanto non derogabili per via regolamentare, dall'altra, il regolamento parlamentare può, «sia pure nell'ambito dei "principi basilari" della costituzione», adempiere alla sua «funzione di "strumento di mediazione regolativa delle norme puntuali poste dalla costituzione"»[444]. Una tale combinazione di aree di competenza, sul piano del sistema delle fonti, ha fin da subito suscitato una lunga riflessione costituzionalistica[445] proprio a partire dall'esigenza di chiarire le implicazioni teoriche riconducibili all'inciso – «secondo le norme del suo regolamento» – con cui il primo comma dell'art. 72 Cost. rimanda alla fonte regolamentare; a tal proposito si ritiene, innanzitutto, di dover riconoscere al frammento testuale indagato una vera e propria *portata bidirezionale,* vale a dire di poter dedurre che il testo costituzionale, così come formulato, se da una parte riconosce la tradizionale (e indiscussa) autonomia parlamentare, che nei regolamenti trova la sua più alta espressione, dall'altra, ha inteso vincolare quegli stessi regolamenti, proprio in quanto richiamati dalla norma costituzionale, al rispetto degli argini da quest'ultima tracciati in materia di procedimento legislativo. A fondamento di quanto fin qui riportato 0si pone la tesi primigenia di Serio Galeotti, la quale, nel cogliere il procedimento di formazione delle leggi «nella sua entità di fenomeno unitario ed individuo della realtà giuridica»[446], riconosce come le norme costituzionali che «danno regola al procedimento legislativo»[447] pongano la disciplina più generale e comunque quella da ritenersi fondamentale nonché, specificatamente, «la struttura fondamentale della sequenza procedurale fissandosi l'ordine delle attività da

[442] A. A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 118, corsivo non testuale.

[443] *Ibidem*.

[444] *Ivi*, p. 114. A ulteriore conferma del fatto che quello inerente alla disciplina del procedimento legislativo ordinario costituisce un terreno condiviso dalle due fonti menzionate e, pur tuttavia, nell'indiscussa separatezza dei due piani e supremazia della norma costituzionale, vi è la circostanza significativa – ricordata la Leopoldo Elia nel suo *Le commissioni parlamentari italiane*, cit., p. 67 – per cui anche «l'assemblea costituente […] respinse il tentativo degli onn. Mortati e Tosato […] di rimettere integralmente al regolamento di ciascuna Camera la disciplina del procedimento legislativo ordinario».

[445] Ai fini di una ricostruzione organica dell'intera elaborazione dottrinale in materia di collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti si rinvia a: G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45; M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1955; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, Modena, 1906.

[446] S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria*, cit., p. 4.

[447] *Ivi*, p. 148.

ritenersi immancabili»[448]; quanto alle norme regolamentari, diversamente, se ne rintraccia «la loro rilevanza nell'ordinamento statale come norme di diritto oggettivo, cosicché ad esse appare, nonché possibile, necessario riferirsi per ricostruire *la disciplina sistematica del procedimento legislativo*» [449], la quale ultima – secondo quanto deduce più recente dottrina[450] – è data «dall'intreccio tra norme costituzionali e regolamentari, e ciò perché è la Costituzione stessa ad istituire una "riserva" a favore dei regolamenti, "quanto meno nelle materie che attengono alla disciplina dell'esame e dell'approvazione di ogni disegno di legge presentato alle Camere"»[451].

L'elaborazione teorica così ricostruita assicura un *fondamento giuridico-costituzionale* alla fase procedurale dell'*esame* in Commissione (ed alla sua articolazione interna in attività prevalentemente istruttorie), fase irriducibile nell'*an* [452], pur alla luce della riserva di regolamento posta quanto alla disciplina dei suoi profili procedurali e sostanziali; l'obbligatorietà che, nel procedimento legislativo, a questa fase precipuamente tecnica si riconosce – e che, in questa sede, si rende opportuno riaffermare a fronte di un'enunciazione costituzionale sì generalissima ma non per questo priva di stretta vincolatività per quanto prescrive – si integra con una disciplina regolamentare di attuazione, che si articola in modo distinto, proprio sul piano del dato testuale, nelle fonti regolamentari delle due Camere.

La disciplina regolamentare relativa all'esame dei progetti di legge in Commissione è, difatti, alla Camera[453] evidentemente più dettagliata e a contenuto significativamente più operativo rispetto a quella materialmente corrispondente nel Regolamento del Senato[454], ciò in quanto la prima consta nella normativa di risulta del recepimento, in sede di riforma regolamentare[455], delle direttive presidenziali adottate, nel medesimo testo, nel gennaio del

---

[448] *Ivi,* p. 148 – 149.

[449] *Ivi*, p. 164, corsivo non testuale.

[450] G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità,* cit., p. 150.

[451] Significativamente differente è la tesi elaborata da Carlo Esposito, che in un saggio del 1957 (*Questioni sulla validità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1330 e ss.) ha sostenuto che la disciplina dei procedimenti parlamentari «solo in via generica e lacunosa […] trova posto nel testo costituzionale, ma per il resto essa, oggi come in passato, è rimessa ai regolamenti, alla prassi e agli usi parlamentari»; secondo la tesi espositiana, pertanto, «il significato "delle poche disposizioni relative ai procedimenti parlamentari che si leggono nel nostro testo costituzionale" va determinato *alla luce della prassi parlamentare e delle integrazioni in usi e regolamenti del Parlamento*. Dunque, alle norme costituzionali inerenti all'organizzazione interna delle Camere e ai procedimenti che vi si svolgono – *in primis* quello di formazione delle leggi – va riconosciuta "efficacia elastica e direttiva". Insomma, la Costituzione, per Esposito, non intende disciplinare direttamente, sia pure in parte, il procedimento legislativo, ma "vuole fissare princìpi e direttive per i regolamenti cui è rimesso di disciplinare il procedimento legislativo […]"» (Cfr. G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 163).

[452] Chiara Bergonzini, a tal riguardo, ponendo mente «alla semplice (ma fondamentale) disposizione costituzionale» sostiene a chiare lettere – senza il rischio di incorrere in una banalità o, tutt'al più, in un pleonasmo – che «*la fase referente è obbligatoria*», riferimento questo che corre alla sola sede referente in quanto intesa teoricamente come quella cui è propria l'attività istruttoria e, ciononostante, inclusivo altresì delle altre due sedi ad essa alternative (C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 801).

[453] Cfr. art. 79 R.C., che si colloca nel Capo XVI, dedicato all'esame in sede referente.

[454] Cfr. art. 43, (anch'esso) in materia di procedura delle commissioni in sede referente.

[455] Cfr. Riforma del Regolamento della Camera dei Deputati del 1997.

1997 in materia di istruttoria legislativa dai Presidenti di entrambe le Camere[456]. La divergenza dispositiva che qui viene ad emersione è, invero, soltanto un "difetto" di forma (o per mancata armonizzazione, quest'ultima non certo nuova all'esperienza parlamentare[457]) in quanto il vincolo procedurale (nonché sostanziale), che si riconosce nell'attività istruttoria, si impone in egual misura tanto alla Camera quanto al Senato, a prescindere quindi da una sistematizzazione formale di «espresse previsioni che ne esemplifichino il contenuto»[458], posto anche che quanto a queste non può certo realisticamente ritenersi sensata – e forse neppure assai funzionale all'efficacia stessa della fase procedurale cui afferiscono – una pretesa di esaustività. L'istruttoria legislativa, che – in un'ottica sistematica, sia interna che esterna al procedimento legislativo – si giustifica quale «metodo di registrazione delle esigenze sostanziali concorrenti nel procedimento in un dispositivo efficace tanto sul piano politico quanto su quello giuridico»[459], «non è (difatti) formalmente riconducibile ad adempimenti specifici, ma deve ritenersi subordinata al soddisfacimento delle effettive necessità conoscitive che si manifestano nel corso dell'*iter*»[460], ciò in quanto precipuamente funzionalizzata a quella che Renzo Dickmann esemplifica come «qualità democratica della normazione»[461].

Informalità della procedura e degli strumenti istruttori e cedevolezza delle afferenti norme regolamentari costituiscono, pertanto, il costo ordinamentale che il procedimento legislativo ed il suo stesso prodotto finale pagano all'autonomia parlamentare e alla riserva a favore della sua fonte caratterizzante, dalla seconda derivando una potenziale e, del resto,

---

[456] Il riferimento corre alla *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni*, 10 gennaio 1997 per la quale si rimanda al sito ufficiale della Camera dei Deputati (www.camera.it), al link http://leg16.camera.it/116?conoscerelacamera=82, 7 maggio 2018. Analoga circolare – nella sostanza, nella forma e nelle finalità – è stata adottata dall'Ufficio di Presidenza del Senato; essa risulta reperibile sul sito del Senato della Repubblica (www.senato.it), al link https://www.senato.it/1057?testo_generico=28&voce_sommario=62, 7 maggio 2018.

[457] Difetto di armonizzazione questo, che si riconferma anche in occasione della Riforma regolamentare del Senato, approvata il 20 dicembre 2017, la quale ha lasciato (ancora) inascoltate le direttive adottate ormai dieci anni prima.

[458] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 214; l'A., con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione delle indicazioni esemplificative e metodologiche contenute nelle circolari del 1997 afferma significativamente che esse «devono ritenersi in vigore integralmente al Senato, nonché alla Camera per quanto non riprodotto dalle […] disposizioni regolamentari (riferendosi con ciò all'art. 79 R.C.), delle quali comunque costituiscono un canone interpretativo» (p. 215). Sul punto e nella medesima direzione si esprimono, altresì, Luca Gori e Andrea Marchetti che, pur registrando la mancata codificazione nel regolamento del Senato delle direttive fissate dalle Circolari ai fini della valorizzazione dell'attività istruttoria, ritengono che «l'esistenza della circolare presidenziale consente comunque di affermare che i principi generali delle norme sull'istruttoria legislativa siano applicabili anche a questo ramo del Parlamento» (L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 287).

[459] G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002, p. 6.

[460] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 214. Lo stesso Autore, in un lavoro successivo, ricorda significativamente come «*l'istruttoria parlamentare non present(i) quindi contenuti tipici o tipizzabili*» (R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., p. 80). Nello stesso senso ed in commento alla già citata disposizione regolamentare dedicata alla disciplina della fase istruttoria (art. 79 R.C.), altri Autori osservano che «il tenore letterale (non precettivo ma indicativo) della disposizione […] e il suo carattere volontariamente non esaustivo determinano la convinzione che l'istruttoria legislativa» si connoti «in termini di attività dai contenuti atipici» (L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa*, cit. p. 289).

[461] G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità*, cit., p. 3.

non sanzionabile (sebbene sempre non oltre il limite tracciato dal dettato costituzionale) disattenzione e dalla prima, che è pur tipica delle sedi istruttorie e, in via generale, delle sedi ristrette ove l'incontro (e, talvolta, lo scontro) politico necessitano di spazi non contingentati, una naturale approssimazione che crea le condizioni perché si incorra negativamente nella non tecnicità del giudizio.

La disposizione regolamentare che, ai fini dell'analisi qui proposta, si impone quale dato normativo di primario interesse è senz'altro l'art. 79 del Regolamento della Camera dei Deputati, così come modificato in occasione della riforma del 1997, al quale si riconosce il pregio di aver scandito, e nel tempo e nello spazio del momento procedurale in Commissione, le fasi interne all'esame in sede referente, ove tecnicamente si colloca l'istruttoria legislativa; ad esso si deve, inoltre, secondo quanto ricostruito da Luca Gori e Andrea Marchetti[462], l'«individuazione degli *obiettivi* dell'istruttoria legislativa» (c. 4°), la «disciplina delle *procedure* relative allo svolgimento dell'attività istruttoria» (commi 1°, 2°, 3°, 12°) nonché l'«individuazione degli *strumenti* per il compimento dell'istruttoria» (dal c. 5° al c. 10°).

L'art. 79, c. 2°, R.C. individua tre passaggi cardine del procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente[463] e, tra questi, due in particolare risultano, a parer di chi scrive, specificatamente eleggibili – seppur per ragioni differenti – a sedi in cui l'attività istruttoria trova esercizio; si tratta nello specifico dell'«*esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi*» e della consecutiva «*formulazione del testo degli articoli*», seguite, a chiusura, dalla «*deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea*», quale confine formale tra l'ambito di competenza della Commissione e quello di competenza dell'Assemblea.

Nel quadro normativo tracciato, l'istruttoria legislativa parlamentare costituisce «un'esigenza generale»[464], connaturata alla stessa funzione legislativa; essa «assume una tale centralità ai fini della definizione degli obiettivi del procedimento legislativo che le norme che la governano, al di là della effettiva applicabilità, sono richiamate *sic et simpliciter* nella loro valenza metodologica tra quelle applicabili anche alla sede legislativa, per effetto di quanto previsto all'articolo 94, comma 1, ultimo periodo, del Regolamento della Camera […], ed alla sede redigente, per effetto del rinvio a tale (ultima) disposizione contenuto nell'articolo 96, comma 4, primo periodo, del Regolamento della Camera»[465].

---

[462] Cfr. L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa,* cit., p. 287. Corsivo non testuale. Gli Autori, nel tentativo di rintracciare un ordine logico interno alla disciplina consegnata al testo dell'art. 79 R.C., effettuano un'operazione di sistematizzazione e razionalizzazione della stessa, individuandone i più significativi e, per le ragioni già illustrate nel testo, anche innovativi ambiti materiali di disciplina; una tale rielaborazione dei contenuti ha, perciò, l'effetto (senz'altro voluto) di facilitare all'interprete e, in generale, al funzionario parlamentare, destinatario ultimo di tali disposizioni, la lettura e l'applicazione delle stesse. Al di là di una siffatta praticità, a ben vedere e su un piano più strettamente teorico, quanto riportato risponde direttamente ad un'azione tipica di *drafting legislativo*, sebbene *ex post* ovverosia di derivazione dottrinale, che di fatto "ripristina" una corretta *dispositio* (sviluppo logico-contenutistico) dell'enunciato normativo.

[463] Si riporta di seguito il testo del secondo comma dell'art. 79 R.C.: *Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea.*

[464] G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità*, cit., p. 6.

[465] *Ibidem*. A questo proposito, nella *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa*, cit., par. 2 (*Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea*), «anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in

L'istruttoria intesa come *funzione* vale a dire quale *metodo di scrutinio* delle istanze (politico-sociali) sottese alla singola proposta di legge, pertanto, assume rilievo autonomo e viene così ad imporsi in tutte le sedi d'esame, senza spazi affrancati dagli obblighi ad essa consustanziali, ciò giustificandosi in ragione della sua peculiare finalizzazione all'istanza della qualità formale e (ancor più) sostanziale della legislazione.

Quanto, invece, alla puntuale individuazione del perimetro procedurale in cui essa si colloca, all'interno della Commissione competente per il merito del progetto assegnato, devono prendersi in considerazione tanto la fase dell'esame preliminare quanto quella di formulazione del testo degli articoli, la prima – come si dirà – sua sede naturale, la seconda luogo in cui l'attività istruttoria si declina più specificatamente in termini di informata valutazione degli interessi sostanziali (e politico-partitici) coinvolti, attraverso la selezione degli emendamenti e la definizione compiuta della lettera della legge (c.d. testo base). Da una tale osservazione iniziale deriva l'idea di considerare l'istruttoria legislativa parlamentare quale attività tecnica che – per effetto di una sorta di dislocazione cui essa si presta e che è facilmente osservabile all'interno della medesima fase in seno alla Commissione di assegnazione – si presenta come *attività fluida*[466].

L'esame preliminare è la sede normativamente designata dell'istruttoria legislativa; esso rappresenta «metodologicamente lo spazio in cui esaurire l'acquisizione di elementi conoscitivi ed informativi che si rivelino utili non solo alla definizione del testo degli articoli, ma anche […] alla valutazione della stessa opportunità di un intervento legislativo sulla materia sottoposta all'esame della Commissione»[467]. In questa fase, a fornire una misura circa le chance di attivazione degli strumenti istruttori non è tanto l'istanza sistemica della qualità della legislazione, qui intesa quale «esigenza generale che è possibile far coincidere con quella relativa ad un ordinamento giuridico coerente ed armonico»[468], quanto piuttosto il grado di sensibilità politica che rispetto ad essi nonché rispetto alla proposta di legge si registra in Commissione. Il carattere programmatico delle disposizioni di cui all'art. 79 R.C. e, conseguentemente, la scelta degli strumenti istruttori non normativamente obbligata nel *quantum* né qualitativamente limitata, incoraggiano l'accentuarsi dell'informalità che connota tale fase, ove si impone l'«esigenza di assicurare la dovuta snellezza e rapidità di un lavoro preparatorio quale è quello delle Commissioni in sede referente, tenendo presente che, in tale sede, la discussione deve essere libera da qualsiasi legame e da qualunque ritualità e, per quanto possibile, succinta e sintetica, secondo quanto disposto dall'art. 30-*bis* (*rectius* art. 79, c. 2°, R.C.) che definisce testualmente tale fase procedurale "esame preliminare"»[469]. Tuttavia, ciò che rileva ai fini di una «buona "istruttoria", oltreché nella *collaborazione degli uffici governativi*, risiede innanzitutto nello

---

sede referente, si raccomanda di individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le necessarie attività istruttorie».

[466] Una tale lettura trae spunto proprio dall'analisi, tanto teorica quanto empirica, che dell'istruttoria legislativa compie Renzo Dickmann, e per la quale si rimanda, nello specifico, a: R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1; G. RECCHIA – R. DICKMANN (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002.

[467] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 220.

[468] *Ivi*, p. 211.

[469] G. MAROZZA, *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in V. LONGI – M. STRAMACCI e altri (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, Capo VII, p. 355.

scrupolo e nella buona volontà del relatore, e dipende in secondo luogo dal *grado di preparazione dei membri* che intervengono durante il dibattito in commissione»[470].

Nel secondo momento procedurale interno alla fase in Commissione – ovverosia quello di formulazione del testo – autorevole dottrina riconosce «il *proprium* dell'attività referente nel procedimento legislativo»[471], ciò in quanto – si afferma – «essa non è limitata ad una attività di consulenza nei confronti dell'assemblea, magari proseguita durante il dibattito in aula, ma comprende la facoltà di formulare delle proposte che non vengono presentate all'assemblea stessa come emendamenti al testo originario del disegno di legge; tali proposte, infatti, per il tramite degli emendamenti approvati in commissione, vengono incorporate nel testo che sarà sottoposto all'esame del collegio più grande: sicché […] si dà alla commissione in sede referente la possibilità di partecipare, nella condizione più favorevole, alla precostituzione del contenuto dell'atto legislativo»[472], non solo quindi per via documentale, vale a dire tramite la ricostruzione di un impianto istruttorio, ma – proprio su tali presupposti – anche attraverso un intervento testuale positivo[473].

A ulteriore riprova della fluida consistenza che qui si riconosce all'istruttoria legislativa parlamentare, si reputa sensato il riferimento alle attività a carattere istruttorio che pur si realizzano in sede consultiva ovverosia presso le Commissioni che, accanto a quella cui sia assegnato in via primaria l'esame del disegno di legge, s'individuano come competenti ad esprimere in ordine a quest'ultimo un parere; ci si riferisce, nello specifico, a tutte le Commissioni parlamentari altre rispetto a quella a competenza preminente, alle Commissioni c.d. filtro[474], che nell'organigramma interno delle due Camere svolgono attività consultiva in modo più generale e sistematico a dispetto delle prime nonché all'attività – anch'essa consultiva seppur con la dovuta specificità, di cui si dirà meglio in seguito – del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati. Renzo Dickmann, a tal proposito, ha difatti sostenuto che l'«attività istruttoria non si esaurisce nella Commissione procedente»[475], affermandone, pertanto, la dislocazione in una sede esterna a quella della Commissione di merito nonché ad essa parallela[476].

---

[470] L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961, p. 70. Corsivo non testuale. Gli aspetti autorevolmente individuati da Elia come maggiormente significativi ai fini di una compiuta nonché fruttuosa realizzazione dell'istruttoria legislativa, costituiranno oggetto d'analisi dei paragrafi successivi, in ragione della loro immutata rilevanza, anche nello scenario attuale, e di una problematicità ancor più evidente.

[471] *Ivi*, p. 68. Nello scritto qui citato, Elia assimila l'attività referente in Commissione, quale «attività preparatoria rispetto alla discussione in assemblea […], a quella del giudice istruttore nel processo civile di cognizione».

[472] *Ivi*, p. 68 – 69.

[473] Sempre Elia, a tal riguardo, qualifica un tale «potere di "elaborare" gli articoli che saranno (poi) sottoposti all'assemblea» come «il potere più forte di cui disponga la commissione in sede referente» (si veda per questo, nello scritto cui si rimanda nella nota precedente, p. 69).

[474] Tali Commissioni permanenti presentano una configurazione parzialmente differente nelle due Camere: al Senato (art. 40 R.S.) sono rappresentate dalla Commissione Affari costituzionali, dalla Commissione Bilancio, dalla Commissione Giustizia e dalla Commissione Politiche dell'Unione europea (art. 23 R.S.), alla Camera, invece, dalle Commissioni Affari costituzionali (art. 75 R.C.), Bilancio e programmazione (art. 74 R.C.) e Politiche dell'Unione europea (art. 126 R.C.), cui si aggiunge la Commissione Lavoro (art. 75 R.C.).

[475] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 239.

[476] Enrico Albanesi nello scritto *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, con riferimento alle Commissioni in sede consultiva e ai profili inerenti alla qualità della legislazione, aggiunge inoltre che «oltre alle commissioni in sede referente, anche quelle in sede consultiva dovrebbero svolgere, nel corso dell'istruttoria, un'attività di verifica non limitata ai profili tradizionalmente di loro competenza, quali il rispetto delle disposizioni

Fenomeni di dislocazione dell'attività istruttoria si manifestano, altresì, nell'ambito della fase d'Aula, attraverso meccanismi interni alla prassi parlamentare e strutture cardine di connessione tra la sede ristretta della Commissione e il *plenum*. L'organismo che qui viene in rilievo è, alla Camera, il Comitato dei nove, organo interno alla Commissione, previsto dall'art. 79, c. 12°, R.C., il cui corrispettivo al Senato è rappresentato dalla c.d. Sottocommissione dei sette, la cui istituzione è invece contemplata all'art. 43, c. 5°, R.S. ma che, a differenza del primo, ha fatto presto a cadere in desuetudine[477]. Il Comitato dei nove, in particolare, viene in evidenza per la sua peculiare collocazione quale *trait d'union* tra la Commissione e l'Assemblea, in ragione della quale si è assistito alla stabilizzazione – nell'ambito del procedimento d'Aula – di veri e propri spazi di continuità istruttoria, sebbene connessi limitatamente all'esame dei nuovi emendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati direttamente in Assemblea (art. 86, c. 3°, primo periodo, R.C.). In talune circostanze, ad ogni modo, tale Comitato diviene sede di risoluzione di situazioni patologiche procedurali di derivazione assembleare, che danno origine a quella duplicazione che la prassi parlamentare indica come "terza lettura"; quelle individuate costituiscono torsioni negative inferte all'istruttoria legislativa svoltasi in Commissione, ciò in quanto in questi casi all'interno del Comitato – quindi nell'ambito della fase d'Aula – si rende necessario effettuare un'istruttoria integrativa o talvolta addirittura sostitutiva di quella nei fatti neutralizzata, nella sua sede propria, dalle esigenze e dai tempi dettati dalla programmazione d'Aula, avendosi quindi «un sostanziale riesame» del progetto di legge in oggetto[478].

Tuttavia, e pur in considerazione della prospettiva fin qui assunta ai fini di un'osservazione critica dell'istruttoria come *funzione parlamentare fluida*, non può certo negarsi una più «ristretta collocazione»[479] (materialmente riscontrabile) dell'istruttoria legislativa *tecnica* in seno alla Commissione referente, specie se considerata in comparazione diretta con le sedi d'Assemblea interpellate; un siffatto confinamento del lavoro istruttorio viene, così, addebitato al fatto che lo stesso «non appare dotato di un apposito ed efficace strumentario operante anche nel prosieguo del procedimento di formazione della volontà assembleare»[480], figurando i pur contemplati istituti assembleari di

costituzionali (Commissione Affari costituzionali), della normativa comunitaria (Commissione per le Politiche comunitarie) e della copertura finanziaria (Commissione Bilancio), ma estesa anche all'osservanza delle regole di tecnica normativa».

[477] Così riportato da Vittorio Di Ciolo e Luigi Ciaurro in *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 348.

[478] Si rimanda a: R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., p. 123; L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa,* cit., p. 307, i quali nella medesima sede affermano conclusivamente che «una siffatta istruttoria si allontana molto dal modello immaginato dal Regolamento in quanto rimette ad un collegio ristretto, non dotato di particolari poteri, lo svolgimento di una delicata attività in una situazione di "emergenza", stante l'imminenza dell'inizio dell'esame assembleare»; a questo si devono, inoltre, aggiungere l'informalità della sede nonché il deficit di trasparenza e di pubblicità del lavoro istruttorio che in essa si svolge, derivanti dal fatto che non è ivi prevista alcuna forma di resocontazione, con conseguente grave nocumento anche per l'interesse all'archiviazione e allo scambio, in fase di nuova istruttoria, delle informazioni acquisite.

[479] Di ciò parla G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, *Il Filangieri*, Quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere,* p. 112.

[480] *Ibidem*.

natura istruttoria[481] quali terminazioni nervose poco recettive di un apparato (quello istruttorio) senz'altro vitale per la bontà (politica e giuridica) dell'atto legislativo parlamentare. La rilevanza di tali considerazioni, oltre che teorico-procedurale, è primariamente di carattere sostanziale, in ragione dell'immediato riflesso che tali caratteristiche strutturali del procedimento legislativo ordinario sono idonee a produrre sul piano della tenuta interna ed esterna (o ordinamentale) di un testo di legge, sul quale intervengano modifiche assembleari «svincolate da un'apposita e specifica istruttoria legislativa»[482].

5.1.1. Quale finalità per l'istruttoria legislativa parlamentare? Strumenti dell'istruttoria e strumenti della qualità.

La questione di natura sistematico-ordinamentale della qualità della legislazione è certamente il *focus* che più si addentra nelle problematiche connesse alla fase dell'istruttoria legislativa parlamentare, centro nevralgico della decisione politica nonché luogo in cui si consuma la sfida stessa della qualità. Il concetto di qualità della normazione acquisisce, infatti, contenuto in funzione del momento istruttorio e in esso elegge anche le sue sedi privilegiate.

Le innovazioni regolamentari della fine degli anni Novanta, del resto, fin dal loro momento propositivo, segnato dalle Circolari presidenziali sull'istruttoria del gennaio del 1997, hanno individuato l'istruttoria legislativa quale ambito d'intervento specifico, nel tentativo di restituire a quest'ultima la centralità che le è propria nell'intero processo legislativo.

L'istruttoria legislativa parlamentare e, all'interno di essa, l'istanza della qualità a niente valgono se non a ricostituire la finalità ultima della funzione legislativa e, con essa, la statura costituzionale del Parlamento; quest'ultimo è, difatti, chiamato ad abbandonare quell'imperante cultura politica che lo ritrae quale «sede di regolamentazione globale della vita del paese e dei cittadini»[483] e a ripensare se stesso, qualificando «la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera»[484] e modulando a tal fine il suo intervento, attraverso l'allontanamento da una consolidata presenza normativa lenticolare e verso una più auspicabile presenza di sistema, espressione questa di una coscienza politica complessiva e problematica nonché presupposto logico-culturale di una produzione legislativa ragionevolmente mutevole, cioè dotata di una resistenza ordinamentale tale da garantire stabilità normativa e certezza del diritto. La buona scrittura delle leggi non deve essere fraintesa quale mero esercizio di stile o, addirittura, quale operazione di prestigio autoritativo, costituendo essa piuttosto un fondamentale strumento di democrazia ed un veicolo di garanzie per i cittadini, per le imprese e per la pubblica amministrazione.[485]

---

[481] Si pensi, ad esempio, alla possibilità di richiedere informazioni e valutazioni al Governo circa «i presupposti ed obiettivi» dei disegni di legge di sua iniziativa (art. 83, c. 1-*bis*, R.C.) nonché alle ipotesi di coinvolgimento della Commissione Bilancio (c.d. filtro) contemplate dagli artt. 85, c. 1-*bis* e 86, c. 4-*bis* R.C.

[482] Così G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente,* cit., p. 113.

[483] Cfr. La premessa della *Lettera circolare sulla istruttoria legislativa*, cit.

[484] *Ibidem*.

[485] Sempre nella Circolare si chiarisce, infatti, come «il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la

Esiste una strettissima «linea di collegamento tra tecniche legislative e procedure parlamentari, le une e le altre caratterizzate da una forte influenza reciproca»[486], ciò a conferma del fatto che le seconde, ove operano tutti gli strumenti istruttori contemplati dalle fonti regolamentari, costituiscono lo spazio in cui si realizza il controllo istituzionalizzato di qualità. Si ritiene, a questo punto, che sia necessaria un'azione volta ad incentivare – lungo tutto il processo di formazione delle leggi – una *contaminazione sempre maggiore* tra istruttoria (in tutte le sue manifestazioni e dislocazioni) e sistema dei controlli di qualità degli atti legislativi, superando quell'errore d'impostazione (sia concettuale che diacronico) che pone i due termini in rapporto sequenziale; si arriva così a cogliere l'idea stessa di *circolarità dell'istruttoria legislativa* – quasi importandola da quella pur collegata di ciclo della regolazione[487] – la quale si sostanzia nella creazione di una connessione logico-spaziale tra i tre maggiori centri di elaborazione normativa (Governo, Commissione parlamentare e Assemblea) del procedimento legislativo ordinario.

Proprio l'istanza della qualità della normazione, infatti, mette a sistema attori e strumenti dell'istruttoria.

Accanto alla sede madrina rappresentata dalla Commissione parlamentare di merito, chiave di volta del processo della qualità e punto necessario di concentrazione normativa, si dispongono strategicamente, da una parte, il Governo, titolare di una porzione assai considerevole di attività istruttoria e responsabile, attraverso il proprio Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), con cui collaborano gli uffici legislativi dei singoli ministeri, del coordinamento di tutta l'attività normativa ad esso afferente (sia di rango primario che di natura regolamentare); dall'altra, l'Assemblea, sede ultima di attività di indagine legislativa, secondo quanto si è già detto nel paragrafo precedente, nonché luogo proprio del coordinamento formale dei testi[488]. Nella logica circolare così evocata, si individua sul piano potenziale un'integrazione continuativa tra le sedi interpellate ed uno scambio delle rispettive risultanze istruttorie convergenti attorno ad un medesimo testo, con risultati (sperati) di ottimizzazione delle risorse conoscitive e di condivisione dei risvolti tecnico-politici in via di maturazione nella prospettiva della deliberazione finale d'Aula. Profili di criticità interni ad un tale perimetro d'azione sono da individuarsi, invece, e nella carente preparazione tecnica della componente politica comunque collocata, che non manca di innescare cortocircuiti tanto inevitabili quanto inopportuni a un'istituzione

---

pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea».

[486] U. ZAMPETTI, *I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari*, in *L'istruttoria legislativa nell'evoluzione del sistema delle fonti normative, Atti del convegno svoltosi a Cagliari il 9 e 10 ottobre 1998*, Consiglio Regionale della Sardegna, 2002, p. 168.

[487] Espressione che riassume in sé tutto il sistema degli strumenti di controllo della qualità degli atti normativi (legislativi e non), tra cui l'AIR (Analisi d'Impatto della Regolamentazione), la VIR (Valutazione d'Impatto della Regolamentazione) e le Consultazioni – recentemente oggetto di nuova disciplina, dettata con d.P.C.M. n. 169 del 2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione* – cui si aggiungono l'ATN (Analisi tecnico-normativa) e la RTF (Relazione tecnico-finanziaria).

[488] Per le attività di coordinamento formale dei testi si rimanda all'art. 90 del Regolamento della Camera e al rispettivo art. 103 del Regolamento del Senato. Di questa fase assai peculiare si dirà più approfonditamente nei paragrafi che seguono.

parlamentare[489], e nell'esiguità documentale tipica della sede referente, ove vige un regime di pubblicità ristretto con limitazione alla sola resocontazione sommaria[490], che abbinata all'informalità intrinseca di tale sede restringe di non poco la tracciabilità delle attività e dei prodotti istruttori.

Il ventaglio di strumenti istruttori cui tali soggetti, e nello specifico la Commissione procedente, possono far ricorso al fine di giungere ad «una legge approfondita con metodo nei suoi contenuti e politicamente condivisa»[491], è frutto di una sistematizzazione della disciplina della fase referente introdotta «non solo per migliorare la qualità della legislazione, ma anche per garantire una corretta dialettica tra maggioranza e opposizione»[492], figurando essi quali istituti ad immediata attivazione da parte di gruppi ristretti di componenti e, pertanto, direttamente serventi la finalità di determinare un innalzamento del tasso di democraticità della legge parlamentare. Trattasi, più precisamente, di strumenti come la richiesta di informazioni al Governo, sia mediante audizioni, per lo più informali, che attraverso la produzione di relazioni scritte (artt. 79, c. 5° e 143 R.C.; artt. 46 e 47 R.S.), le indagini conoscitive (art. 144 R.C. e art. 48 R.S.), le richieste di pareri al CNEL (art. 146 R.C.) e le richieste di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti (art. 148 R.C.).

La tendenza del legislatore regolamentare ad una sempre maggiore apertura dell'istruttoria legislativa all'accesso di istanze politiche e sociali più o meno distanti dalle logiche preponderanti (e dai numeri) della maggioranza, resasi già manifesta con la riforma del 1997, trova ulteriore conferma, più recentemente, in occasione del tentativo di modifica regolamentare compiuto alla Camera nel 2013[493], nell'ambito del quale, assumendo ad oggetto proprio il testo dell'art. 143 R.C., ivi rubricato "audizioni", si è proposto l'ampliamento della platea di soggetti, prevalentemente esterni al procedimento legislativo, ammessi ad essere sentiti in sede di audizione informale presso l'organo parlamentare Commissione[494]. Quello delle *audizioni informali*, infatti, è un istituto di natura istruttoria cui va riconosciuta un'importanza strategica quanto all'esplicazione del ruolo della Commissione nel procedimento di formazione delle leggi; l'intrinseca informalità di queste

---

[489] Si fa riferimento, ad esempio, alle richieste di consulenza tecnica provenienti dalle Commissioni consultive per la formulazione di un parere e rivolte ai medesimi uffici legislativi delle amministrazioni centrali che dell'atto su cui quel parere è richiesto sono autrici.

[490] Ai fini di una più dettagliata trattazione del regime di pubblicità dei lavori in Commissione si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, V ed., 2013, p. 345 e ss.; per quel che interessa, invece, la presente trattazione, si deve tener presente che è lasciata alla disponibilità della Commissione in sede referente, tanto alla Camera (art. 144, c. 4°, R.C.) quanto al Senato (art. 48, c. 6°, R.S.), la decisione di ammettere o meno la resocontazione stenografica per le sedute dedicate alle *indagini conoscitive*.

[491] R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 248.

[492] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 796; l'Autrice, in stretta continuità con quanto riportato nel testo, specifica ulteriormente che «l'istruttoria "risponde ad un'esigenza di informata deliberazione e di controllo parlamentare sulle scelte del Governo, che è essenziale per il ruolo del Parlamento in qualsiasi sistema istituzionale"» (si veda, alla pagina indicata, la nota 30).

[493] Il riferimento corre all'*Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento*, Giunta per il Regolamento, 27 novembre 2013 (data di trasmissione alla Presidenza).

[494] Secondo le modifiche proposte, tra i nuovi soggetti legittimati ad essere sentiti dalle Commissioni in sede di audizione informale vi sarebbero, citando testualmente: le società di diritto privato a integrale partecipazione pubblica che operino in settori di rilevante interesse pubblico, il CNEL, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, le autorità indipendenti, la Corte di cassazione, i commissari straordinari del Governo, i soggetti rappresentativi di interessi costituzionalmente tutelati ed infine i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie territoriali.

sedi, se da un lato asseconda l'esigenza di snellimento delle procedure istruttorie, svincolandole dagli adempimenti formali tradizionali ed incoraggiando un flusso di informazioni meno condizionato istituzionalmente, dall'altro pone problemi di trasparenza non trascurabili, sia rispetto ai rappresentati che rispetto alle medesime esigenze informative e di archiviazione. Ad ogni modo tali audizioni[495], tanto nella loro configurazione attuale quanto in quella suggerita in via di revisione regolamentare, costituiscono il canale preferenziale attraverso cui si realizza di fatto, anche nel sistema nazionale e ancor prima di una sua formalizzazione, l'incontro tra decisore pubblico e *gruppi di interesse* (meglio conosciuti come lobby)[496], presupposto irriducibile delle democrazie rappresentative. Con riferimento a quest'ultimo aspetto ed in considerazione dell'assai più recente adozione alla Camera tanto di un *Codice di condotta dei Deputati*[497] quanto di un'apposita *Regolamentazione dell'attività di rappresentanza di interessi nelle sedi della Camera dei Deputati*[498], con l'istituzione presso di essa di un registro per l'iscrizione dei soggetti che intendano svolgere professionalmente siffatta attività nei confronti dei (soli) deputati[499] e limitatamente presso le sedi della Camera, può dirsi formalmente compiuta la disciplina di ciò che la dottrina ha definito «istruttoria legislativa "allargata"»[500], la quale tuttavia, dal punto di vista degli sviluppi sostanziali, lascia ancora aperte almeno due questioni che meriterebbero, forse più di altre, una definizione: la prima riguarda il mancato riconoscimento ai gruppi di interesse di un diritto procedimentalizzato di partecipazione attiva al processo decisionale, restando pertanto la loro azione ed il flusso in ingresso (in sede istruttoria) e in uscita (in sede di positivizzazione normativa) delle istanze politico-sociali avanzate del tutto confinati ai tradizionali spazi di negoziazione politica, per definizione imperscrutabili; la seconda, di natura più spiccatamente tecnica, afferisce invece all'esclusione dal circuito delle rappresentanze di interessi dell'istituto dell'audizione informale[501] di cui si è anzidetto, con la conseguente creazione di un binario

[495] Le audizioni informali – secondo quanto riportato da Renzo Dickmann in *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 225 – possono essere svolte dalla Commissione procedente tanto in sede di *comitato ristretto*, organo temporaneo interno alla Commissione, quanto in seno ad un *gruppo di lavoro*, la cui costituzione può essere promossa dallo stesso relatore, sempre ai fini di una più accurata istruttoria, e che «non essendo un organo della Commissione, può riunirsi senza alcuna formalità e (all'interno del) quale possono essere ricevuti tutti i soggetti che il relatore ritenga opportuno ascoltare».

[496] Si ricorda, sempre in questa sede, che un ulteriore canale di interpellanza dei soggetti portatori di interessi è dato dalle Consultazioni, così come previste e disciplinate dal d.P.C.M. n. 169 del 2017, che disciplina gli istituti tipici del ciclo della regolazione, di cui è *dominus* incontrastato il Governo.

[497] Approvato dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 12 aprile 2016.

[498] Approvata dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 26 aprile 2016.

[499] Una delle "miopie" addebitate al Legislatore regolamentare, da parte della dottrina che si è interessata a questi aspetti di non poco conto, è quella di limitare l'obbligo di iscrizione a coloro che intendano esercitare tale attività «solo nei confronti dei deputati (non anche dei collaboratori, spesso molto più rilevanti, o dei consiglieri parlamentari – la cui rilevanza nel momento decisionale è fuori discussione)» (P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, p. 297).

[500] P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento*, cit., p. 288.

[501] Il secondo periodo del paragrafo II del richiamato Regolamento in materia di gruppi di interesse, sancisce difatti che: «non costituiscono attività di rappresentanza di interessi le dichiarazioni rese e il materiale depositato nel corso di audizioni dinanzi alle Commissioni e ai Comitati parlamentari». Pier Luigi Petrillo a tal riguardo osserva criticamente come «sarebbe stato (forse) più razionale prevedere che solo chi è iscritto nel registro possa essere

ad hoc ovverosia di una corsia parallela – rispetto a quella tradizionale delle audizioni in Commissione – cui hanno accesso i soli soggetti iscritti nel dato registro, con ciò originandosi non soltanto un discrimine ingiustificato tra questi e i soggetti non iscritti, quindi non censiti dal circuito parlamentare, ma anche un potente disincentivo all'adesione stessa al nuovo quadro prospettato, proprio in ragione degli immutati vantaggi connessi al modulo dell'audizione.

Un'importante funzione di presidio della qualità e, in via strumentale a questa, un ruolo istruttorio del tutto peculiare si riconosce, alla Camera, al *Comitato per la legislazione* e, al Senato, ad un *Sottocomitato per i pareri* interno alla Commissione permanente Affari costituzionali; tali organi svolgono, ognuno nella Camera di afferenza, una funzione omologa che esprime tutta la sua incisività, dapprima e concretamente nel corso dell'istruttoria legislativa e, di riflesso, sulla profondità qualitativa del prodotto legislativo finale, pur dovendosene comunque attestare tratti di specificità, sia di natura funzionale che strutturale.

Il Comitato per la legislazione[502] è, dal canto suo, organo consultivo specializzato delle Commissioni parlamentari della Camera, con compiti di consulenza tecnica sia di natura obbligatoria che eventuale[503] – e, per questo, solo potenzialmente estesi a tutta la produzione legislativa che in essa si realizza – e ciononostante, in nessun caso con efficacia vincolante per la Commissione ricevente. Quanto alla sua natura, sebbene in dottrina se ne individui una precisa connotazione tecnica, derivata dalla «sua composizione paritetica (5 membri designati dalla maggioranza e 5 dall'opposizione)», inoltre, dai «parametri utilizzati per analizzare i testi normativi» nonché dalle «particolari modalità di elaborazione del parere»[504], ad ogni modo, si ritiene che il Comitato non possa qualificarsi quale organo – anche ontologicamente – tecnico, ciò in quanto nient'affatto formato da tecnici, intesi quali esperti di legistica e specialisti delle materie d'interesse, e pertanto tale solo nella misura in cui titolare di una funzione (quella senz'altro) indubitabilmente tecnica. Risulta, così, altrettanto pacifica l'affermazione di un'intrinseca politicità dell'organo[505], che con

audito, quanto meno se appartiene alle categorie di "lobbisti" professionali definiti dallo stesso articolo» (P. L. PETRILLO, *Il dialogo in Parlamento*, cit., p. 298).

[502] Per un esame attento del ruolo e delle funzioni che quest'organo, introdotto alla Camera nel 1998, svolge all'interno del quadro istituzionale di riferimento, si rimanda, tra gli altri, a: L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 186 e ss.; N. LUPO, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, Vol. II, p. 227; P. CARNEVALE, *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti,* n. 3/2017; G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 3/2017; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 31 e ss. Nel presente scritto ci si limiterà a porre in luce gli aspetti che, a fronte delle esigenze istruttorie e della qualità della normazione, si ritiene utile problematizzare ai fini di una lettura sistematica del ruolo che a tale organo si attribuisce.

[503] Il Comitato per la legislazione è chiamato ad esprimere pareri, in via obbligatoria, sui disegni di legge contenenti disposizioni di delega o di delegificazione (art. 16-*bis*, c. 6°-*bis,* R.C.) e sui disegni di conversione dei decreti-legge (art. 96-*bis*, c. 1°, R.C.), in via eventuale (o facoltativa) vale a dire su richiesta di un quinto dei componenti della Commissione di merito, sui progetti di legge ordinari (art. 16-*bis*, c. 4°, R.C.) e sugli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-*ter*, c. 3°, R.C.).

[504] L. LORELLO, *Il Comitato per la legislazione*, cit., p. 187.

[505] Si veda per questo F. DAL CANTO, *La qualità della normazione*, cit., p. 45.

l'anzidetta funzione si coordina, entrambe estremamente essenziali ai fini della valutazione richiesta.

Proprio la peculiare composizione in perfetta equidistanza dalle forze di maggioranza e da quelle di minoranza, presidio primario della tecnicità dell'organo, ha recentemente attirato a sé spinte riformatrici[506] nel senso di una politicizzazione dello stesso, al fine – s'immagina – di un'armonizzazione (quasi a ritroso) della sua configurazione organica con quella che invece caratterizza il suo corrispettivo nell'altra Camera.

Gli aspetti più problematici che, tuttavia, s'impongono come maggiormente significativi ai fini di un'indagine sull'istruttoria così come essa si conforma all'interno del procedimento legislativo ordinario e che afferiscono all'attività del Comitato, «non risiedono tanto nella politicità dell'organo»[507], pur ampiamente processata nella riflessione parlamentaristica, quanto più precisamente nel tempo in cui si perfeziona la sua azione; il Comitato infatti «esamina una versione iniziale del progetto di legge, che spesso muta anche radicalmente nel prosieguo dei lavori parlamentari, (gettando lo stesso) in una posizione di "guardiano distante" dagli altri luoghi dell'attività legislativa»[508], vale a dire, in prima battuta, la Commissione di merito, ed in seconda battuta, l'Assemblea. Tale scarto temporale, del resto, risulta infruttuosamente condiviso da tutti gli espedienti tecnico-normativi che concorrono o che dovrebbero concorrere ad un miglioramento della qualità della normazione, facendosi con ciò riferimento, ad esempio, all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – che tipicamente interviene a certificare la qualità dei disegni di legge di iniziativa governativa – anch'essa sistematicamente «elaborata in relazione al testo originario, sottoposto alla prima deliberazione del Consiglio dei Ministri, (e per ciò) assolutamente inadeguata a fronte dei successivi sviluppi»[509], frutto di mediazione e concertazioni politico-istituzionali.

Il Sottocomitato per i pareri, che si colloca diversamente all'interno della Commissione Affari costituzionali del Senato – competente ad esprimere pareri obbligatori, ai sensi dell'art. 40 R.S.[510], su tutti i disegni di legge assegnati alle Commissioni in via primaria – costituisce la *sede ristretta* cui è demandata, in via generale, tale attività consultiva, nell'ambito della quale è valutata, oltre ai profili di costituzionalità della proposta di legge in esame, alla sua conformità ai principi generali dell'ordinamento nonché alla corretta collocazione di essa nel sistema delle fonti, anche la sua qualità tecnico-normativa. Il giudizio espresso in relazione a quest'ultimo profilo si differenzia da quello elaborato in modo specialistico dal Comitato per la legislazione della Camera per il fatto stesso di

---

[506] Si rimanda qui alle proposte di modifica dell'art. 16-bis R.C. così come avanzate nella *Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il Regolamento (Allegato 1)*, 27 novembre 2013.

[507] *Ivi*, p. 47.

[508] *Ibidem*.

[509] V. DI PORTO, *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo, Atti del Seminario di Studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 84.

[510] In dottrina si è a tal riguardo sostenuto che «nel Regolamento del Senato, sebbene non sussistano disposizioni esattamente corrispondenti a quelle introdotte nella seconda metà degli anni Novanta nel Regolamento della Camera, l'attenzione alla qualità della normazione si è comunque concretizzata – anche mediante apposite modifiche regolamentari approvate verso la fine degli anni Ottanta – soprattutto nella predisposizione di *una rete di pareri obbligatori*» (G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente,* cit., p. 106, corsivo non testuale).

originare da una valutazione comparativa (quindi per certi aspetti meno miope), che tiene necessariamente conto di tutti i criteri interpellati, da ciò derivando una maggiore ponderazione delle raccomandazioni, delle condizioni e delle osservazioni avanzate inerentemente ai profili del *drafting* formale e sostanziale, alle quali, proprio in quanto frutto di un contemperamento con le esigenze politiche contingenti, si riconosce[511] una maggiore efficacia presso l'organo politico destinatario.

Alla luce della geometria assai variabile che, come si è avuto modo di vedere, caratterizza l'intero processo legislativo nell'interazione continua e talvolta anche disarmonica tra strumenti della qualità e strumenti dell'istruttoria, si può senz'altro condividere la riflessione teorica[512] secondo cui «la rilevanza assunta dall'istruttoria incide sulla stessa funzione della legge», a partire dalla quale si assume, conclusivamente, che l'istruttoria stessa costituisce il luogo della «qualità tecnica», della «qualità politica» e insieme della «qualità costituzionale» della norma legislativa.

5.2. Le storture all'istruttoria legislativa

Le maggiori storture cui è significativamente soggetta la fase procedurale dell'istruttoria legislativa provengono tanto dalla sistematica interna alla medesima Commissione di merito (*storture interne*) quanto per effetto dell'influsso che su tale spazio ristretto esercitano le dinamiche del procedimento d'Aula (*storture esterne o d'Aula*).

Un contenimento non certo trascurabile dei tempi istruttori, infatti, deriva proprio dalle scelte relative all'organizzazione dei lavori in Commissione e alla selezione delle esigenze istruttorie, che la disciplina regolamentare (art. 79, c. 1°, R.C.) rimette al Presidente della Commissione, insieme all'Ufficio di presidenza in composizione integrata (c.d. «"governo politico" dell'istruttoria»)[513] e che essa stessa condiziona non soltanto al soddisfacimento delle finalità intrinseche dell'attività istruttoria (art. 79, c. 4°, R.C.) ma, più precipuamente, alle esigenze di economia procedurale, espressamente richiamate dall'art. 79, c. 1°, R.C., in ragione delle quali si assume che «l'esame dei progetti di legge deve svolgersi "senza alcun appesantimento formalistico fine a se stesso"»[514]. Il confine tra ciò che costituisce adempimento formale essenziale e «appesantimento formalistico», all'interno della sede referente, rappresenta un crinale assai scivoloso, ove si consuma la contesa tra esigenza politica ed esigenza tecnica, spesso risolta a favore della prima. Il dato tanto teorico quanto

---

[511] La riflessione relativa alle peculiari potenzialità che si possono riconoscere ai pareri del Sottocomitato della Commissione Affari costituzionali del Senato, in ordine ai profili della qualità della normazione, si deve al Dott. Alessandro Goracci, consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica, nel ruolo di Segretario della Commissione Affari costituzionali, in quanto emersa nel corso di una lezione tenutasi presso il Seminario di Studi parlamentari "Silvano Tosi". Per una riflessione specificamente dedicata a tale organo si rinvia, inoltre, a A. FINOCCHIARO, *Il ruolo della Commissione affari costituzionali del Senato per la qualità delle leggi*, in AA.VV., *Le parole giuste, Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Senato della Repubblica, 2016, p. 103.

[512] Si riporta di seguito quanto rielaborato da Quirino Camerlengo (Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012, p. 2461 - 2462), a partire da una precedente riflessione di Renzo Dickmann (R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo*, cit.), attorno alla funzionalità sistemica del momento istruttorio in ordine al prodotto finale e alla sfida tutta culturale della qualità.

[513] L. GORI – A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa,* cit., p. 289.

[514] *Ivi*, p. 290.

pratico dell'infrangibile supremazia della programmazione dei lavori d'Aula su quella che invece (solo in apparenza) resta nella disponibilità dell'Ufficio di Presidenza della Commissione s'individua, in questa sede, quale elemento causativo della problematica erosione dei tempi istruttori; un'interpretazione – senz'altro strumentale alle istanze della politica nonché volutamente ambigua – circa la portata dilatoria o acceleratoria del termine fissato per la durata dell'istruttoria di cui all'art. 81, c. 1°, R.C., ha sistematicamente facilitato la progressiva sottrazione di spazi e di valore alla sede referente. Nella prassi parlamentare si possono annoverare almeno due fenomeni, anche significativamente consolidatisi, di uso strumentale della disciplina regolamentare: la prima, propria del Senato, deriva dalla diretta applicazione dell'art. 44, c. 3°, R.S., che alla scadenza del termine per la presentazione della relazione autorizza la presa in considerazione del disegno di legge, «anche senza relazione (e) nel testo del proponente», ponendosi così «a fondamento di una prassi che consente, in qualsiasi momento dopo l'assegnazione del progetto alla Commissione, di "richiamare" tale progetto in aula – senza che rilevi quanto tempo sia passato e quanto ne resterebbe alla Commissione per completare il proprio esame – per il solo motivo che quel progetto è stato calendarizzato per l'inizio della discussione in Assemblea» [515] ; la seconda richiama invece il meccanismo della c.d. doppia calendarizzazione, che trova fondamento nell'art. 23, c. 5°, R.C., nella misura in cui esso ammette che l'esame in Assemblea possa prendere avvio anche prima del decorso del termine per l'esame in Commissione, su accordo unanime della Conferenza dei Capigruppo e in casi tassativamente predeterminati, oppure qualora la Commissione abbia già concluso l'esame; «la condizione, implicita ma facilmente deducibile (ai fini di una corretta applicazione dell'istituto), è che la Commissione abbia autonomamente anticipato la conclusione dei lavori; la prassi (tuttavia), nel caso concreto, ha fatto sì che la formula sia stata in realtà utilizzata per imporre un termine più breve alla Commissione senza ricorrere alle procedure regolamentari che disciplinano i casi urgenti»[516].

Si deve pertanto concludere che, nonostante le consistenti opportunità offerte dalla normativa regolamentare, sia per via della sua intrinseca duttilità sia per l'atteggiamento garantista rispetto ad una partecipazione attiva delle minoranze, le disposizioni che ineriscono al momento istruttorio sono confinate ad una lettura – largamente condivisa o per lo meno accettata da tutte le componenti politiche in campo – tesa difatti ad «evitare che i tempi in Commissione si dilatino troppo, non a garantire un periodo minimo incomprimibile per l'istruttoria legislativa». Il problema è evidentemente culturale[517] e «l'istruttoria di fatto "risulta accorciata a piacimento"»[518].

---

[515] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 790 – 791.

[516] *Ivi*, p. 793.

[517] A tal proposito, appare opportuno riportare una riflessione assai significativa del Presidente della Repubblica *pro tempore* Sergio Mattarella – di cui si dà conto nel contributo di Renzo Dickmann *L'istruttoria legislativa nelle commissioni*, cit., p. 211 – inerente alla necessità che le norme regolamentari siano corredate da una effettiva volontà politica di farne applicazione: «non tutto si può chiedere alle norme; molto (…) in qualunque consesso politico è affidato ai comportamenti politici. La politica infatti non si esaurisce nelle regole e nelle norme ed è per questo che siamo preoccupati di fronte ad un eccesso di regolamentazione, perché temiamo che tutto questo irrigidisca e chiuda gli spazi della politica con l'illusione che si possa prescindere dai comportamenti politici».

[518] Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit., p. 2458.

Quanto alle forze distorsive esterne all'alveo privilegiato della sede referente si è ritenuto di dover porre l'accento sulla pratica del maxi-emendamento[519], escamotage politico cui si deve riconoscere una forza decidente (di derivazione governativa, non certo parlamentare) uguale e contraria a quella con cui per il suo tramite si produce una netta sovversione degli equilibri interni all'esercizio della funzione legislativa, passando attraverso una grave neutralizzazione del faticoso lavoro istruttorio in Commissione. Un tale istituto parlamentare, spesso rinforzato da un abbinamento strategico con la posizione sul medesimo atto della questione di fiducia da parte del Governo, non solo «vanifica […] la capacità decisionale del Parlamento»[520] ma, nelle più frequenti ipotesi in cui si abbiano maxi-emendamenti «innovativi»[521] ovverosia recanti norme assolutamente nuove, senz'altro frutto del compromesso politico raggiunto su un testo condiviso (talvolta anche dalle forze di opposizione per via di negoziati contenutistici convenienti a entrambe le parti), questo importa di fatto un'eliminazione dell'istruttoria. Una tale strozzatura politica del lavoro in Commissione, se da un lato ha l'effetto di decostruire tutto (o quasi) l'impianto formale e sostanziale di un atto elaborato più o meno coerentemente alle regole e raccomandazioni della buona scrittura delle leggi, dall'altro si pone in grave contrasto con l'art. 72 della Costituzione, nella parte in cui individua nell'articolo, quale partizione interna al testo della legge, l'unità normativa sulla quale una decisione (davvero) democratica può ragionevolmente formarsi[522].

5.3. Prospettive di soluzione: correttivi in fieri e correttivi ex post.

All'osservazione dei fenomeni distorsivi dell'istruttoria legislativa, che variamente si dispongono nello spazio costituzionale del procedimento di formazione delle leggi, segue il tentativo di individuare rimedi più o meno praticabili in grado di restituire all'attività istruttoria il ruolo di punto cardinale del processo legislativo.

La dottrina costituzionalistica, dalla più risalente alla più recente[523], non ha perso occasione di domandarsi quale fosse la sede nella quale ricercare le soluzioni giuridiche a

---

[519] Sul tema: N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010; V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale,* p. 103 e ss.; E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, p. 807 e ss.

[520] R. DI CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 76.

[521] Così definiti da Elena Griglio in *I maxi-emendamenti del governo*, cit., p. 808, «quei maxi-emendamenti che modificano in maniera sostanziale il provvedimento, spesso introducendo anche discipline del tutto nuove, prive di una stretta coerenza con la "materia" del progetto di legge in discussione».

[522] Per ulteriori spunti su tale ultimo profilo di rimanda a: P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 13 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di norme intruse e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, cit., p. 19. Sul punto, Giovanni Piccirilli (G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 281) ha parlato di «relativizzazione della precettività dell'art. 72 della Costituzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui maxi-emendamenti».

[523] Si vedano per questo aspetto: G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge.,* cit.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit.; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit.; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, cit.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit.; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti*, cit.

ciò convenienti, interpellando tanto gli spazi intimi della funzione legislativa quanto quelli ad essa maggiormente forestieri.

I correttivi la cui azionabilità resta tutta interna al perimetro dell'istituzione parlamentare (c.d. correttivi *in fieri*), sono quelli che più direttamente affidano ad una rinnovata efficacia delle norme regolamentari il processo di riequilibrio dei tempi e degli spazi della decisione politica, potendosi prospettare in tal senso: una revisione critica dei tempi di attivazione degli strumenti della qualità, nell'ottica di una (ri)finalizzazione degli stessi al controllo tecnico-politico della decisione parlamentare, considerata in tutto il suo farsi; "una autolimitazione"[524] nel governo politico dei lavori d'Assemblea e, per riflesso, dei lavori in Commissione, ad opera dei Capigruppo della maggioranza e ai fini di una riespansione dei tempi istruttori, con il ripristino per essi di un *quantum* adeguato [525]; infine, una valorizzazione delle strutture organizzative interne alle Camere (servizi e uffici legislativi)[526], nell'ottica di una contaminazione tecnica dell'organo politico Commissione e di una conseguente anticipazione del momento di controllo tecnico-qualitativo al momento iniziale della redazione, ciò ai fini di una scrittura delle leggi che sia consapevole a cominciare dal suo stadio embrionale.

Quelle appena illustrate costituiscono le linee propositive percorribili ai fini di una progressiva *formalizzazione dell'istruttoria legislativa*, che qui s'intende suggerire, valutandosi essa quale vera operazione di riforma necessaria, da realizzarsi non soltanto sul piano normativo – quindi attraverso un'operazione di rinvigorimento degli strumenti procedurali, di rinsaldamento dei tempi istruttori nonché di un più strutturato coordinamento tra le sedi coinvolte – ma anche su quello culturale e delle risorse, incentivando in tal senso una più adeguata formazione tecnica tanto dei funzionari quanto della classe politica attiva. Un tale intervento non sarebbe certo volto a snaturare la fase istruttoria così da privarla dell'informalità che ne costituisce un carattere strutturale, quanto piuttosto a ripensare ad una sua configurazione interna che risulti maggiormente rispondente ai principi e limiti costituzionali che su di essa e su tutto il procedimento legislativo imperano.

Ulteriore passaggio fondamentale, anch'esso interno al procedimento di formazione della legge parlamentare, è dato dalla sede di coordinamento formale dei testi[527], fase questa nella quale sarebbe assai opportuno favorire – fermo restando il rispetto dei *limiti sostanziali* tracciati per esso dalla giurisprudenza costituzionale[528] – una effettiva revisione

---

[524] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 798.

[525] A tal riguardo, la stessa Autrice, ricordando le parole di Mauro Guerra (Relatore sulle questioni concernenti l'istruttoria legislativa), pone l'accento sul «problema dei tempi per l'esame dei progetti di legge (il quale, si afferma,) può essere affrontato contemperando due tipi di esigenze, quelle della maggioranza e quelle delle forze di opposizione. […] (dimodoché) a *termini certi per la deliberazione* corrispondono *tempi adeguati per l'istruttoria legislativa*» (*ivi*, p. 796, corsivo non testuale).

[526] Si rimanda per questo punto a R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, p. 92, ove è contenuta un'ampia disamina delle "*strutture parlamentari del drafting e del drafting diffuso*".

[527] Per la disciplina del coordinamento formale dei testi si rinvia a: art. 103 R.S. e artt. 90 e 91, c. 2° R.C.

[528] C. cost., 3 marzo 1959, n. 9, in www.giurcost.org, nella quale la Corte costituzionale, al punto 7 del *Considerato in diritto*, così chiarisce la portata dell'istituto: «il concetto stesso di coordinamento implica che il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale della Camera o della Commissione competente».

formale del testo ovverosia una sua riconduzione a conformità, secondo le tecniche di buona scrittura delle leggi nonché attraverso un'operazione che non si limiti, quindi, alla considerazione dei soli errori materiali ma che sia anche in grado di recuperare uno sviluppo logico-sistematico interno al testo. A tal specifico riguardo, Antonio Ruggeri[529], nel tentativo di recuperare una nozione di "articolo", che pur si assume come «costituzionalmente presupposta», osserva che «il punto […] è se la distribuzione interna degli enunciati normativi sia in tutto e per tutto rimessa alla discrezionale (e persino capricciosa) opzione di chi ne è autore ovvero se debba rispondere ad un qualche criterio, pur se di larga massima: in una parola, se possa essere *irragionevole*»; sulla "ragionevolezza" interna – da intendersi anche come «omogeneità dei dispositivi normativi, quale tratto identificante sia del tutto che delle sue singole parti»[530] – di un testo normativo licenziato da una delle due Camere si attesta teleologicamente la sensatezza di una tale fase procedurale.

Sempre nell'ottica di un ripensamento dell'istruttoria legislativa, specie in considerazione delle istanze di qualità dei testi di legge e di una loro maturità anche sistemica ovverosia di coerenza esterna (o ordinamentale), si segnala l'opportunità di individuare uno spazio apposito, interno all'ossatura parlamentare, precipuamente dedicato al coordinamento della produzione legislativa con la giurisprudenza costituzionale, proprio sul modello di quel *Comitato ristretto per l'esame delle sentenze della Corte costituzionale*, la cui storia parlamentare non è stata sicuramente molto fortunata, istituito presso la Commissione Affari costituzionali della Camera nel marzo del 1977[531] con il compito di istruire le pronunce della Corte costituzionale e di elaborare eventuali proposte di modifica legislativa o di nuova normazione[532].

Da ultimo, è possibile individuare – sempre a fronte delle disfunzioni che operando sull'istruttoria hanno ricadute irrimediabili sul prodotto legislativo finale – alcuni correttivi di natura formale – variamente individuati in dottrina – che, intervenendo sull'atto legislativo confezionato, divengono strumenti di razionalizzazione e di semplificazione dei testi, così da renderli maggiormente fruibili ai loro destinatari. Trattasi più precisamente di interventi, altamente auspicabili, «per la riformulazione stilistica del testo: (da attuarsi) con delega al governo conferita *ad hoc* […] o per una diretta iniziativa governativa»[533] ai fini della elaborazione di una sorta di testo unico, anche meramente compilativo, che sia in grado di recuperare «partizioni originariamente previste per la legge e le rubriche degli articoli» [534], a ciò aggiungendosi la possibilità che, in sede di pubblicazione del provvedimento in Gazzetta Ufficiale, la Presidenza del Consiglio, «al fine di agevolare la

[529] Cfr. A. RUGGERI, *In tema di norme intruse e questioni di fiducia*, cit., p. 19.
[530] *Ibidem*.
[531] Organo questo che trovava allora e che trova ancora oggi un sicuro fondamento regolamentare nell'art. 22, c. 4°, R.C., il quale facoltizza le Commissioni parlamentari a «istituire al proprio interno Comitati permanenti per l'esame degli affari di loro competenza».
[532] Ne danno notizia, in dottrina: P. FRANCESCHI E G. ZAGREBELSKY, *Corte costituzionale. Il colegislatore e il Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1981, p. 164 e L. PEGORARO, *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987, p. 289.
[533] Così suggerisce Barbara Pezzini nel suo commento a margine della Legge 20 maggio 2016, n. 76 (B. PEZZINI, *Le unioni civili in Parlamento: una sfida per l'uguaglianza*, in *About Gender*, 2016, Vol. 5, n. 9, p. 145), sulla quale è stata precipitata la duplice gabbia della questione di fiducia posta su un maxi-emendamento.
[534] *Ibidem*.

lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi», può predisporre «un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi»[535].

Si è fin qui provato – alla luce dell'incomprimibilità dell'autonomia delle Camere e della non coercibilità delle ipotesi di elusione delle norme regolamentari – ad esplorare la praticabilità di una riconduzione a conformità, per via regolamentare, delle procedure parlamentari connesse alla funzione istruttoria, ovverosia attraverso una rivalutazione e valorizzazione degli spazi e degli istituti propri del diritto parlamentare. Si ritiene, ciononostante, che la disattenzione e, in taluni casi, la violazione delle norme regolamentari in materia di istruttoria parlamentare, qualora importino una totale neutralizzazione di un tale momento procedurale, rimesso quindi alla disponibilità dell'Assemblea, possa di fatto integrare una significativa violazione del dettato costituzionale – e nello specifico del primo comma dell'art. 72 della Costituzione – che pertanto non può ammettere che a presidio della sua effettività sia posta la buona volontà del Legislatore o tanto più l'interesse mutevole della maggioranza. «Non sembra accettabile», afferma Chiara Bergonzini a tal riguardo – che «all'interno dell'attuale ordinamento a Costituzione rigida […] gli organi parlamentari operino una violazione di una precisa disposizione costituzionale sul procedimento legislativo di approvazione delle leggi, giustificandola sulla base di proprie prassi sorte *contra* regolamento»[536]. Un sistema di garanzie che possa dirsi davvero adeguato ad assicurare uno sviluppo regolare – e cioè secondo Costituzione – del processo di formazione della legge parlamentare, e che importi la sua stessa forza dai pilastri e dagli argini della legittimità costituzionale, va pertanto ricercato al di fuori del procedimento legislativo e comunque sia nel quadro delle garanzie costituzionali. Appare dovuto, a questo punto, il riferimento alla dottrina costituzionalistica sviluppatasi attorno al gigante ordinamentale del c.d. vizio formale della legge[537], che riporta ancora oggi alla storica sentenza n. 9 del 1959 con la quale la Corte costituzionale, rifiutando lo sbarramento della dottrina degli *interna corporis*[538], ha affermato la propria competenza a giudicare (solo) in caso di «vizio formale *costituzionale*»[539] ovverosia a controllare la legittimità del procedimento di formazione della legge «alla luce delle previsioni costituzionali (laddove, cioè, il vizio di forma sia originato da una violazione *diretta* della Costituzione)»[540].

---

[535] V. DI PORTO, *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti*, cit. p. 112; l'A. riporta fedelmente il testo dell'art. 10, comma 3-bis, del Testo unico sulla pubblicazione degli atti normativi statali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre1985, n. 1092.

[536] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 801.

[537] G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964; Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit.; C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit.; P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002.

[538] Così commenta la pronuncia della Corte G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 160.

[539] Ivi, p. 153

[540] *Ibidem*.

In dottrina[541], a fronte dell'individuazione di un fondamento costituzionale dell'obbligo di adeguata istruttoria legislativa, si è tentato poi di ricostruire un vero e proprio "difetto d'istruttoria" sia "come figura sintomatica dell'eccesso di potere legislativo" sia come vero e proprio vizio formale della legge, fondato sulla violazione del combinato disposto degli artt. 70 e 72 Cost., immaginando nel primo caso un esito di rigetto e nel secondo un esito di accoglimento. Tuttavia non manca chi[542], ravvisando nel giudizio di legittimità delle leggi, instaurato sulla base di un vizio di istruttoria, il rischio che una eventuale dichiarazione di incostituzionalità produca "effetti destabilizzanti" a livello di sistema, "proiettando un'ombra di dubbio sulla legittimità di tutti gli altri provvedimenti che fossero stati approvati seguendo procedure analoghe a quella analizzata", e in considerazione della natura solo eventuale del "meccanismo del giudizio incidentale", riprende la tesi espositiana, nella quale si elegge a rimedio ultimo di un tale, ancora insoluto, contrasto il conflitto di attribuzioni tra poteri[543]. Quest'ultimo, svolgendo una «funzione di "chiusura" del sistema costituzionale»[544] pone pur tuttavia dei problemi di attivazione, essendo essa legittimamente rimessa ad una minoranza politica qualificata o ad un Gruppo parlamentare.

Conclusivamente, ciò che rileva – pur alla luce di un tale quadro, tra garanzie già presenti e ulteriori possibilità d'azione, poste a presidio di una ben chiara consistenza costituzionale degli istituti esaminati – è la mobilitazione (quasi essenziale) di forze interne alle Assemblee, sia verso azioni di sistema che verso micro-azioni domestiche, per le quali è richiesto un impegno tanto tecnico-culturale quanto politico, entrambi di non facile affermazione.

La sfida è necessariamente culturale e politica, secondariamente (non per importanza ma per ragioni di logica ordinamentale) anche giuridico-costituzionale.

6. I RACCORDI INTERISTITUZIONALI TRA STATO E REGIONI NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: TRA OCCASIONI MANCATE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

di *Claudia Cipolloni*

6.1. Le procedure di interlocuzione tra lo Stato e le autonomie territoriali: dal dettato costituzionale al sistema delle Conferenze.

Quella dei raccordi interistituzionali tra Stato e Regioni è una questione di sovente attenzionata dalla dottrina, dalla giurisprudenza e, talvolta, dallo stesso legislatore di revisione costituzionale: ciononostante, essa continua a rappresentare uno dei (tanti) nodi

[541] Cfr. Q. CAMERLENGO, *L'istruttoria legislativa*, cit., p. 2462 e ss.

[542] C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente*, cit., p. 800 e ss.

[543] La tesi espositiana è ricostruita da G. Brunelli che ricorda come «tutta la lungimiranza del pensiero di Esposito emerge soprattutto laddove sottolineava come le regole rilevanti "per il deliberare entro le Camere", se trasgredite, pur non potendo dar luogo ad invalidità dell'atto o della delibera, possano tuttavia determinare "lesioni di diritti e di competenze di collettività, di organi o di enti (cui spetti per es. la iniziativa legislativa, o di esprimere pareri nel procedimento legislativo)", diritti e competenze tutelabili contro attentati e lesioni con la *elevazione del conflitto tra poteri*» (G. BRUNELLI, *La genesi del sindacato di costituzionalità*, cit., p. 167).

[544] R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano, 1996.

irrisolti di quel principio autonomistico che nell'art. 5 Cost. rinviene la propria sintesi e la propria antitesi[545].

Come noto, i contorni dell'autonomia territoriale affiorano nel dibattito di un'Assemblea costituente dalla doppia anima, profondamente divisa tra quanti guardavano all'ordinamento regionale come ad uno strumento di piena realizzazione del principio democratico [546] e quanti, al contrario, ne lamentavano l'inconciliabilità con «*l'unità spirituale di Italia*»[547].

Di qui, un disegno costituzionale ispirato ad un complesso sistema di equilibri e contrappesi[548], in cui il principio di *unità* e *indivisibilità* della Repubblica si è spesso declinato in una serie di limiti al concreto esercizio dell'autonomia territoriale[549].

L'assetto regionale, quindi, deriva la propria fisionomia da uno stato di profonda incertezza su forme e contenuti del principio autonomista e la mancata istituzione di una «*Camera delle Regioni*»[550], che rispondesse all'«*esigenza* [di] *una specifica rappresentanza degli interessi differenziali*»[551], costituisce il segno più tangibile di una strisciante diffidenza nei confronti della nuova articolazione territoriale[552].

Si è trattato di una riforma regionale sostanzialmente incompiuta, incapace di realizzare il suo più naturale svolgimento nell'Assemblea legislativa e di «*dare alle Regioni una voce specifica nel Parlamento, di fare cioè delle Regioni* [...] *un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente e in modo istituzionale*»[553].

Nel dettato costituzionale, dunque, la partecipazione regionale all'esercizio di funzioni statali è affidata alla previsione di pochi e inadeguati meccanismi di raccordo, inidonei ad assicurare una forma specifica di rappresentanza politica delle autonomie territoriali[554].

In primo luogo, il riferimento è all'art. 83, secondo comma, Cost., laddove si afferma che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipino tre delegati per ogni Regione.

---

[545] Sull'esigenza di una conciliazione delle istanze evocate dall'art. 5 Cost., S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 21: «*L'unità del resto non può che essere nell'autonomia, grazie alla promozione di quest'ultima e non pure col sacrificio di essa: alla medesima maniera di come, circolarmente, l'autonomia ha un senso solo nell'unità*».

[546] E. MEDI, *Intervento*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente* (da qui in avanti citato *Atti dell'Assemblea Costituente*), seduta pom. del 4 giugno 1947, vol. III, Camera dei deputati – Segretariato generale, Roma, 1970, p. 2167 ss.

[547] F. S. NITTI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta ant. del 12 giugno 1947, vol. III, p. 2311 ss.

[548] G. B. ADONNINO, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente,* seduta pom. del 4 giugno 1947, vol. III, p. 2170: «*Io credo, onorevoli colleghi, che il problema vero e reale della Regione stia in una parola sola: limiti, cioè moderazione. [...] Tutto sta a vedere quali sono i limiti, quale è la moderazione con cui questa Regione si crea. E credo che questi limiti giusti siano necessari, credo che grande moderazione sia necessaria*».

[549] U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, p. 9 ss.

[550] Secondo la formula proposta dall'on. E. LUSSU, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 26 settembre 1946, Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, vol. VII, p. 1110.

[551] C. MORTATI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta pom. del 18 settembre 1947, vol. IV, p. 2920 s.

[552] Per una più accurata ricostruzione del dibattito svoltosi in seno alla Costituente si rinvia, *ex multis*, a N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975.

[553] C. MORTATI, *Intervento*, cit., p. 2920.

[554] Sulla problematica affrontata dai Costituenti in merito al coordinamento tra l'attività statale e quella regionale si rinvia a G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979. In particolare, l'Autore osserva come dalla lettura del testo della Costituzione si evidenzi uno «*iato tra l'intuizione politica espressa dai costituenti nella formula dell'art. 5 cost. e la predisposizione di adeguati strumenti giuridici che la sostanzino*», p. 32.

La previsione nasceva dall'intento di estendere le basi del corpo elettorale e creare un «*maggior respiro democratico*»[555], ma la prassi ha dimostrato come la posizione dei delegati regionali non si sia mai realmente distinta da quella degli schieramenti politici già presenti in Parlamento, così vanificando la *ratio* sottesa al meccanismo procedurale[556].

Altra forma di raccordo può individuarsi nel potere di iniziativa legislativa che l'art. 121, secondo comma, Cost., conferisce ai Consigli regionali e che consente loro di indirizzare proposte di legge alle Camere. Tuttavia, nell'esperienza sin qui maturata si è riflessa la debolezza di un simile strumento di dialogo: difatti, i disegni di legge presentati dalle Regioni, anche se vertenti su questioni di carattere generale e non limitati a specifici interessi locali[557], si sono spesso arenati nei lavori dell'Assemblea, registrando margini di successo particolarmente ridotti[558].

Accanto al potere di iniziativa legislativa si pone, quale ulteriore canale di raccordo, quello di iniziativa referendaria che può articolarsi sia nella richiesta di referendum abrogativo su leggi o atti aventi forza di legge dello Stato (*ex* art. 75, primo comma, Cost.) sia nella richiesta di referendum confermativo su leggi di revisione costituzionale o altre leggi costituzionali (*ex* art. 138, secondo comma, Cost.). Sul punto, è bene sottolineare come le Regioni siano di frequente ricorse allo strumento referendario, ma la prassi più recente ne ha segnalato un uso tendenzialmente «*distorto*», poiché il referendum abrogativo sembra essersi trasformato in un mero succedaneo di quell'iniziativa legislativa regionale che stenta a rinvenire il proprio compimento nella sede parlamentare[559].

Infine, carattere del tutto residuale assume il raccordo di tipo procedimentale delineato agli artt. 132 e 133 Cost. che disciplinano l'intervento regionale nelle determinazioni volte alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni nonché al mutamento di circoscrizioni degli enti locali. La dottrina ha infatti sottolineato come il procedimento di variazione territoriale, nel suo concreto atteggiarsi, abbia restituito un'immagine assai deleteria della funzione consultiva esercitata dalle Regioni, troppo spesso considerata alla stregua di un inutile aggravio procedurale[560].

La scarsa incisività dei meccanismi di raccordo prefigurati dal Costituente[561] può quindi imputarsi ad un disegno regionalista "asettico", incardinato su un modello di «*autonomia artificiale*» che ha scontato il fio di una tradizione imperniata sui valori del centralismo e

---

[555] G. GRASSI, *Intervento*, in *Atti dell'Assemblea costituente*, seduta del 21 gennaio 1947, vol. VI, p. 133.

[556] P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2016, p. 416 s.

[557] La dottrina più risalente era solita circoscrivere l'oggetto dell'iniziativa legislativa regionale ai soli progetti riguardanti interessi di diretta e sicura spettanza della Regione. Tale orientamento è stato superato in favore di una ricostruzione più estesa del potere di iniziativa, volto a riconoscere alle Regioni il diritto di presentare disegni di legge senza limitazioni di alcuna sorta; sul punto, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2017, p. 346.

[558] Per una più meditata riflessione sul potere di iniziativa legislativa regionale e sul più delicato seguito parlamentare si rinvia a L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali,* in *www.federalismi.it, focus* – fonti del diritto, n. 2/2017.

[559] *Ivi*, p. 34.

[560] Sul tema, si rinvia più diffusamente alle considerazioni di I. CARLOTTO, *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di «distacco-aggregazione» ex art. 132 Cost, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, p. 525 ss.

[561] Sull'«*aspro e desolante paesaggio dei raccordi centro - periferia*», S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 21 ss.

dell'uniformità [562], la cui eco ha notevolmente condizionato la realizzazione e lo svolgimento delle autonomie territoriali.

Pertanto, è nel seno di una progressiva torsione del principio autonomistico che già nella giurisprudenza costituzionale più risalente emerge, almeno in *nuce*, il principio di leale collaborazione, volto a temperare le storture di un assetto «*duale»* fondato su una rigida separazione delle competenze[563]; in particolare, fin dalla pronuncia n. 49 del 1958 la Corte ha evidenziato l'esigenza di una più stretta collaborazione tra lo Stato e la Regione nella disciplina di ambiti competenziali in cui interagiscano sfere di interessi di varia spettanza[564].

In realtà, è soprattutto con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario che il modello cooperativo assume una più compiuta elaborazione, laddove la Corte afferma che il principio di leale collaborazione opera su tutto l'arco delle relazioni tra Stato e Regioni, nelle «*attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi*»[565].

Sul piano istituzionale, è il *sistema delle Conferenze* ad essersi imposto quale sede privilegiata della collaborazione tra i diversi livelli di governo: tra Stato e Regioni nella *Conferenza Stato-Regioni*, tra Stato e autonomie locali nella *Conferenza Stato-Città ed autonomie locali* e, nella *Conferenza Unificata*, tra Stato, Regioni ed enti locali[566].

L'attuale cornice normativa si deve ancora al D.lgs n. 281/1997 che, nel sottoporre il *sistema* ad una più organica revisione, ha rafforzato i contenuti dell'attività di interlocuzione tra esecutivi attraverso la previsione di nuovi o più efficaci strumenti di concertazione, quali la formulazione di pareri, il perfezionamento di accordi e il raggiungimento di intese[567].

La stessa Corte costituzionale ha più volte espresso un valido apprezzamento per la funzione di raccordo esercitata dal sistema delle Conferenze, tanto da rappresentarla come

---

[562] S. MANGIAMELI, voce *Leale collaborazione (dir. cost.),* in *Enc. Giur.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2.

[563] *Ibid.*; sul punto, si rinvia altresì a G. BELFIORE, *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio, Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012, p. 361ss.

[564] C. cost., 8 luglio 1958, n. 49: «*Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa»*, in *www.giurcost.org*

[565] C. cost., 18 luglio 1997, n. 242, p.to 4 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org*

[566] S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione*, cit., p. 9. In argomento, si rinvia più diffusamente a R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 529 ss.

[567] Tra i vari strumenti di raccordo, il parere è certamente il più debole; esso, infatti, permette alla Conferenza di esprimere il proprio punto di osservazione su una data questione, ma non assume alcuna vincolatività nelle determinazioni del Governo, rimesse alla piena discrezionalità politica dell'esecutivo. L'accordo, invece, nasce per agevolare la concertazione tra Governo e autonomie locali nell'esercizio delle funzioni amministrative, ma, nel tempo, si è posto quale elemento di piena valorizzazione del principio cooperativo che, seppure in un'accezione minimale, impone alle parti di tener fede ad un impegno assunto in sede istituzionale. L'intesa, infine, è uno strumento consensuale che, a differenza del parere, è volto ad esperire il tentativo di una vera e propria *codecisione* tra Governo e Regioni. Si tratta, infatti, di un atto di natura endoprocedimentale il cui mancato raggiungimento può svolgere effetti preclusivi sull'adozione del provvedimento finale, a seconda che si tratti di un'intesa *debole* o di un'intesa *forte*. Sul punto, si rinvia *ex multis* a R. CARPINO, *Il sistema delle Conferenze,* cit., p. 536 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 360.

«*una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione*»[568].

Tuttavia, benchè il sistema qui delineato costituisca ad oggi il cuore pulsante della mediazione politica tra lo Stato e le autonomie territoriali, non si nasconde come numerose siano le criticità che impediscono di guardare alle Conferenze come al terreno più adeguato di raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica. In particolare, la logica della centralizzazione dell'intero assetto in capo al Governo ha ostacolato una piena valorizzazione delle autonomie [569], tale da precludere qualsiasi vincolatività alle deliberazioni assunte in sede di negoziazione[570]. La Corte, peraltro, ha più volte sottolineato come le procedure di leale collaborazione non si impongano all'*iter* di formazione delle leggi e come, in ogni caso, eventuali accordi raggiunti in sede di Conferenza siano di per sé inidonei a vincolare il contenuto delle scelte maturate dal legislatore[571].

Non è un caso, allora, che l'emergere del principio cooperativo, per come interpretato e canalizzato nel sistema delle Conferenze, non abbia posto alcun freno all'avvicendarsi di una legislazione statale fortemente pervasiva che, anche grazie all'avallo della Corte[572], ha minato gli spazi di autonomia delle Regioni e degli enti locali[573].

A ciò si aggiunga, e in questo risiede il principale *vulnus*, che quella realizzata dalle Conferenze è una forma di raccordo che non si è mai concretizzata in un sistema di co-decisione a «*tre punte*» tra Governo, Parlamento e autonomie [574], lasciando del tutto impregiudicata la questione relativa alla mancanza di un esercizio condiviso della funzione legislativa tra lo Stato e le sue articolazioni territoriali.

6.2. Gli attuali processi riformatori e il segno di un mancato raccordo nel procedimento legislativo.

La necessità di inserire le autonomie territoriali nel circuito decisionale facente capo al Parlamento è un'esigenza ben nota anche al legislatore costituzionale che, in più occasioni, ha tentato di riformare la struttura delle Camere mediante l'istituzione di un Senato "regionale". Il riferimento è innanzitutto al progetto di revisione costituzionale, avanzato nel corso della XIV legislatura e poi respinto in via referendaria, che prefigurava la

---

[568] C. cost., 23 gennaio 2006, n. 31, p.to 4.2 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org.*

[569] S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo,* Aracne, Roma, 2008, p. 123.

[570] Sulle problematiche scaturenti dall'(in)efficacia delle deliberazioni assunte in sede di Conferenza si rinvia a R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. Cost*., n. 6/2002, p. 4184 ss.; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 529 ss.; P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?,* in *Le Regioni*, n. 3/2002, p. 1171 ss.

[571] *Ex multis*, C. cost., 19 – 18 dicembre 2001, n. 437, in *www.giurcost.org.* Tuttavia, l'orientamento così formulato dalla Corte è stato più di recente temperato nella sentenza n. 251 del 2016, a cui si rinvia nelle pagine che seguono.

[572] S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017, p. 101: «*Sullo sfondo v'è un'opzione interpretativa dell'art. 5 Cost.: la Corte non mette in bilanciamento principio di unità e principio di autonomia, e non ne tenta la conciliazione né l'equilibrio. Compie un giudizio di prevalenza. A favore del principio di unità. È assai dubbio che ciò corrisponda all'ispirazione della Costituzione, nei suoi tratti genetici e nel processo di attuazione*».

[573] P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 426.

[574] S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana,* cit., p. 124.

costruzione di un "Senato federale della Repubblica", i cui membri sarebbero stati eletti in ciascuna Regione contestualmente alla formazione del rispettivo Consiglio regionale[575].

Alla proposta ventilata dall'allora Governo Berlusconi sono succedute altre iniziative di riforma costituzionale, tutte indirizzate verso il superamento del bicameralismo paritario e la definizione di un sistema parlamentare che fosse garante di un più diretto coinvolgimento delle autonomie regionali e locali[576].

Da ultimo, l'ambizioso tentativo di revisione costituzionale promosso in seno alla XVII legislatura, e naufragato all'atto della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, prevedeva che il "Senato della Repubblica" si componesse di membri rappresentativi delle istituzioni territoriali, eletti tra i componenti delle Assemblee legislative regionali e tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori[577].

Ad ogni modo, sebbene i progetti di riforma costituzionale siano intervenuti, più o meno maldestramente[578], sulle inefficienze delle sedi di raccordo, non si comprende come, a distanza di quasi un ventennio, risulti ancora inattuata la previsione di cui all'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, che declina il principio della leale collaborazione in chiave legislativa[579]; la norma, infatti, dispone che la composizione della Commissione bicamerale per le questioni regionali possa essere integrata da rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, conferendo ad essa il potere di esprimere pareri rinforzati su progetti di legge vertenti nelle materie di cui agli artt. 117 e 119 Cost.[580].

La disposizione in oggetto, immaginata come una sorta di soluzione *«ponte»*[581] in attesa di una revisione più organica della formula bicamerale, consentirebbe una timida, ma significativa apertura delle istituzioni parlamentari alla realizzazione di procedure di

---

[575] Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione.», G.U. n. 269 del 2005-11-18.

[576] Da ultimo, il riferimento è alle proposte elaborate dalla *Commissione per le riforme costituzionali* istituita nel giugno 2013 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Enrico Letta. La relazione finale, approvata dalla Commissione, è consultabile in *http://www.camera.it/temiap/2018/03/19/OCD177-3493.pdf* (15 maggio 2018). Più in generale, sui progetti di riforma costituzionale che hanno animato il dibattito scientifico e istituzionale circa l'introduzione di una Camera rappresentativa delle Regioni, si rinvia a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 225 ss.

[577] Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», G.U. n. 88 del 2016-04-15.

[578] Così citando un'annotazione di A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti,* in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 13 ss.

[579] S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana,* cit., p. 93.

[580] Art. 11, c. 2°, l. cost. n. 3/2001: «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

[581] L'espressione è tratta da P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali*, cit., p. 1173.

raccordo che insistano finalmente sul versante legislativo[582]. La norma, inoltre, nonostante molteplici dubbi interpretativi[583], permetterebbe di introdurre un correttivo (seppur minimo) al sistema della rappresentanza facendo leva su un percorso di riforma istituzionale (e non costituzionale) e affidando ai regolamenti parlamentari il compito di innovare sul terreno dei rapporti tra Stato e Regioni[584].

La stessa Commissione bicamerale, stante l'esito non confermativo del referendum costituzionale del dicembre 2016, ha avviato una riflessione sullo stato del regionalismo e tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva hanno sottolineato la mancanza di una sede parlamentare di raccordo con le autonomie territoriali ed hanno quindi convenuto sull'esigenza di una tempestiva messa in opera della Commissione in composizione integrata[585].

In verità, già all'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 11 e nel contesto di una spinta riformistica che aveva riscritto il Titolo V in chiave più marcatamente federale, le Camere avevano manifestato una più spiccata attenzione al tema della partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo; e infatti, nel 2002, su iniziativa delle due Giunte per il Regolamento, si era formato un Comitato paritetico, coordinato dal sen. Mancino, che aveva formulato alcune significative proposte in ordine alla composizione e al funzionamento della c.d. *Bicameralina*[586].

In ogni caso, l'avvio dell'*iter* di riforma costituzionale del 2006 che, come più sopra ricordato, raffigurava la costruzione di un Senato federale, ha fatto sì che il lavoro svolto dal Comitato paritetico fosse relegato nel limbo di quelle riforme istituzionali che ormai da decenni segnano i confini di un regionalismo incompiuto.

Al contempo, neppure le iniziative di riforma dei regolamenti parlamentari proposte in seno alla XVI legislatura[587] si sono orientate nel senso di una effettiva integrazione delle

---

[582] Il tema della c.d. *Bicameralina* è stato ampiamente dibattuto in dottrina; tra i numerosi contributi si rinvia a S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 novembre 2001; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.,* n. 1/2004, p. 301 ss.; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl*., n. 2/2007, p. 357 ss.; M. MICHETTI, *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, *Interna corporis degli organi costituzionali*, Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, (a cura di E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), n. 1/2009, p. 88 ss.

[583] Nelle pagine che seguono si darà conto delle ragioni che suggeriscono una più attenta riflessione sull'attuazione dell'art. 11.

[584] Sull'opportunità di tracciare un percorso di riforme istituzionali e non solo costituzionali, G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 886.

[585] Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, approvata nella seduta del 10 maggio 2017* (Da qui in avanti citato *Relazione all'assemblea*). Relatori: on. D'Alia, alla Camera dei deputati, sen. Orrù, al Senato della Repubblica, (Doc. XVI-*bis*, n. 11), consultabile in *http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1023471.pdf* (15 maggio 2018).

[586] Sui lavori del Comitato paritetico, si rinvia al resoconto della Giunta per il regolamento della Camera del 5 giugno 2002, consultabile in *http://legxiv.camera.it/organiparlamentari/assemblea/contenitore_dati.asp?tipopagina=&source=&position=&Pagina=/_dati/leg14/lavori/bollet/200206/0605/html/15/comunic.htm* (15 maggio 2018).

[587] Fatta eccezione per la proposta avanzata dall'on. Belisario, specificamente dedicata al tema, e per quelle suggerite dagli on. Ria e D'Alia. Per un resoconto delle iniziative di modifica ai regolamenti di Camera e Senato presentate nel corso della XVI legislatura si rinvia a E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura,* in IDD. (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura,* Luiss University Press, Roma, 2009, p. 5 ss.

autonomie territoriali, restituendo l'immagine del procedimento legislativo come di una *zona franca* dei raccordi interistituzionali.

Sul punto, è bene osservare come anche la modifica di recente apportata al Regolamento del Senato, approvata dall'Assemblea lo scorso 20 dicembre 2017[588], ripercorra il *fil rouge* dell'inattuazione dell'art. 11 e questo nonostante la dottrina abbia inteso la norma *de quo* come prescrivente non una mera facoltà, ma un vero e proprio «*obbligo*» costituzionale[589].

Nella specie, la riforma regolamentare è intervenuta sulla formulazione originaria dell'art. 144, introducendo, al c. 6-*ter*, la seguente dicitura: «In relazione agli atti di cui al c. 1-*bis*, il Presidente del Senato può richiedere la consultazione delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. I documenti presentati dalle Regioni e dalle Province autonome sono trasmessi alla Commissione competente e alla 14ª Commissione».

La previsione si inserisce nel Capo XVIII dedicato alle procedure di collegamento con l'Unione europea e con gli organismi internazionali e attribuisce al Presidente del Senato la facoltà di sollecitare la consultazione dei rappresentanti delle Assemblee regionali e provinciali in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea nonché all'esercizio del controllo di sussidiarietà.

La disposizione si pone in stretta correlazione con la l. n. 234/2012 che, nel tentativo di assicurare una più proficua partecipazione dell'ordinamento interno alla formazione e attuazione delle politiche europee, ha delineato nuovi strumenti di raccordo tra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali[590].

L'introduzione della previsione regolamentare sembra quindi rispondere all'esigenza di dare attuazione al disposto di cui all'art. 8, c. 3°, della l. n. 234/2012 che, nel disciplinare la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, consente alle Assemblee parlamentari di avviare la consultazione dei Consigli regionali e provinciali «secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti»[591].

In tale prospettiva, può certamente condiversi l'intervento riformatore del Senato che, se non altro, denota un'accresciuta sensibilità delle istituzioni parlamentari rispetto al ruolo assunto dalle autonomie regionali, soprattutto nel contesto di un più ampio processo integrativo che ha inciso in maniera significativa sullo spettro delle competenze legislative esercitate da Regioni e Province autonome.

Il portato innovativo della riforma regolamentare, però, sembra esaurirsi già riflettendo su come la disposizione si sia limitata a cristallizzare prassi interlocutorie già ampiamente diffuse nella dinamica dei lavori parlamentari, così come testimoniato dai numerosi accordi

---

[588] Riforma organica del Regolamento del Senato, G.U. n. 15 del 2018-01-19.

[589] S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11,* cit., p. 1.

[590] Sulle novità apportate dalla l. n. 234/2012 si rinvia, *ex multis,* ad O. CARAMASCHI, *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it,* novembre 2016.

[591] Già da diverso tempo, la dottrina aveva posto in luce la necessità di realizzare un «*intarsio*» delle disposizioni legislative con i regolamenti parlamentari; sul punto, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 53, come citato da L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014, p. 2. In tal senso anche G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009.

siglati tra Senato e Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, volti a stimolare una maggiore sinergia tra Assemblee legislative nel processo decisionale europeo[592].

Da un lato, quindi, può apprezzarsi come, attraverso la disposizione in oggetto, sia stata formalmente recepita una procedura di raccordo che appariva latente di qualsiasi schema regolamentare, come tale affidata alla naturale fluidità della prassi[593]; dall'altro, tuttavia, non ci si può esimere dall'esprimere alcune riserve in ordine alla concreta formulazione del dettato normativo.

Difatti, può osservarsi come la previsione regolamentare riproponga una serie di problematiche già sollevate dalla dottrina in ordine all'eccessiva discrezionalità che la l. n. 234/2012 avrebbe conferito alle Camere sull'attivazione delle procedure di consultazione[594]; del pari, l'art. 144, c. 6-*ter*, descrive in termini meramente ipotetici l'avvio delle interlocuzioni con i rappresentanti delle autonomie territoriali, affidando l'*an* e il *quando* delle relative procedure alla piena discrezionalità del Presidente del Senato il quale *può*, ma non deve, richiedere la consultazione delle Assemblee legislative regionali.

A ciò si aggiunga che la procedura di raccordo, per come delineata nell'assetto regolamentare, appare alquanto depotenziata rispetto agli sviluppi della prassi, poichè circoscrive l'intervento delle autonomie regionali alla sola attività di interlocuzione, senza prevedere alcunché in ordine all'incidenza delle osservazioni formulate o in relazione ad un possibile coinvolgimento delle Regioni nella programmazione dei lavori della XIV Commissione.

In buona sostanza, la sensazione che si coglie da una prima analisi della riforma, e in attesa di una sua concreta operatività, è quella di una profonda delusione per aver mancato l'ennesima occasione di una più compiuta e organica revisione dell'architettura legislativa.

In particolare, qualora il dettato della previsione regolamentare fosse stato diversamente valorizzato, avrebbe potuto sperimentarsi, a Costituzione invariata, un esempio di *differenziazione* nell'esercizio delle funzioni (*rectius* di ruolo) tra Camera e Senato[595]; di contro, la formulazione dell'art. 144, c. 6-*ter*, non ha recepito gli elementi più qualificanti di una prassi di raccordo, ormai consolidata, che avrebbero forse avallato il riconoscimento di

---

[592] Gli accordi cui si allude si inseriscono nell'ambito di procedure sperimentali avviate in seno alle Camere e finalizzate ad un più incisivo coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella partecipazione dell'Italia alla formazione della normativa europea. Il risultato più significativo delle attività concertative così sviluppate è rappresentato dall'accordo concluso nel settembre 2014 tra la sopracitata Conferenza e la XIV Commissione permanente del Senato. Su contenuto e obiettivi dell'accordo si rinvia più diffusamente a D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016; L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti,* cit., p. 10 ss.

[593] Sul ruolo giocato dalla prassi nella collaborazione tra le Camere e le Assemblee legislative regionali rispetto alla formazione del diritto dell'Unione europea, si rinvia a C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni,* in *www.federalismi.it*, n. 7/2013.

[594] Sul punto, si rinvia a P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?,* in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, p. 839 s.; L. BARTOLUCCI, *In attesa del «nuovo» Senato,* cit., p. 8.

[595] Da ultimo, sulla possibilità di una differenziazione delle funzioni tra Camera e Senato nell'attuale assetto bicamerale a Costituzione invariata, L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari,* in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016, p. 27 ss.

un «*leading role*» del Senato, quale perno di una relazione preferenziale con le Assemblee regionali nel più ampio contesto sovranazionale[596].

Inoltre, quella delineata all'art. 144 R.S. è una forma embrionale di raccordo che, seppur apprezzabile, insiste nelle sole procedure di collegamento con l'Unione europea e che quindi sfugge ad una più ampia considerazione di sistema sui limiti di un procedimento legislativo che non riconosce il valore del pluralismo territoriale. In tal senso, giova ricordare come buona parte della dottrina, all'esito del referendum costituzionale del 2016, avesse suggerito di percorrere la via delle riforme regolamentari per ovviare ad alcune delle inefficienze di ruolo e di funzioni delle Assemblee parlamentari: non a caso, tra i principali interventi di razionalizzazione, si segnalava la questione dei raccordi interistituzionali con le autonomie territoriali e l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001[597].

Il Regolamento del Senato, quindi, sembra aver fornito una risposta del tutto inadeguata alle sollecitazioni provenienti dal contesto ordinamentale, anche in relazione alla modifica di recente introdotta all'art. 52, c. 3°, della l. n. 62/1953, che contiene alcune norme sulla composizione e sul funzionamento della Commissione per le questioni regionali; la previsione, per come innovata dall'art. 15-*bis* della l. n. 123/2017 (di conversione del d. l. n. 91 del 2017) così dispone: «La Commissione può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e delle associazioni degli enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali»[598].

Peraltro, a compimento della modifica introdotta in via legislativa, la Commissione bicamerale ha approvato, lo scorso 13 dicembre 2017, un proprio regolamento interno[599].

---

[596] Cfr. D. GIROTTO, *Parlamento, Regioni e Unione europea,* cit., p. 829 ss. A ciò si aggiunga che il dato testuale dell'art. 144, c. 6-*ter*, R.S. risulta ancor più generico dell'ultima proposta di modifica al Regolamento parlamentare della Camera che, nell'integrare il disposto dell'art. 127, conferirebbe direttamente alla Commissione competente la facoltà di consultare i Consigli e le Assemblee di Regioni e Province autonome, acquisendone eventuali documenti, osservazioni e proposte; cfr. Giunta per il regolamento, *Ipotesi di riforma regolamentare presentata dal Gruppo di lavoro costituito presso la Giunta per il regolamento, trasmessa alla Presidenza il 27 novembre 2013*, consultabile in *http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/upload_file/upload_files/000/000/169/Schema_di_modifica_regolamentare_del_Gruppo_di_lavoro_TESTO_BASE.pdf* (15 maggio 2018).

[597] Sulle proposte elaborate dalla dottrina in ordine ad una possibile rivitalizzazione del Parlamento dopo il risultato non confermativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, si rinvia più diffusamente a P. CARETTI, *Il Parlamento dopo il 4 dicembre 2016: che fare*?, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2016, p. 15 ss.; L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari,* in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 27 ss*;* N. LUPO*, Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica,* in V. LIPPOLIS – ID. (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 37 ss*;* E. GIANFRANCESCO*, Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine,* in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, cit., p. 261 ss.

[598] Sulle novità di recente introdotte dalla l. n. 123/ 2017, si rinvia a G. D'AMICO*, La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al "camerino" degli «enti territoriali»?*, in *www.forumcostituzionale.it,* 12 novembre 2017. In particolare, sull'"atipicità" dell'intervento legislativo nell'intreccio con le fonti regolamentari, N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *www.federalismi.it*, *focus* – riforme istituzionali e sistema parlamentare, n. 1/2018, p. 9 ss.

[599] Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (mercoledì 13 dicembre 2017), Commissione parlamentare per le questioni regionali, Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per

Nella specie, il regolamento prevede che l'Ufficio di presidenza, in sede di definizione della programmazione dei lavori, tenga conto delle indicazioni provenienti dalle Conferenze di rappresentanza degli enti territoriali (art. 2); inoltre, si stabilisce che la Commissione possa procedere, ogni qualvolta lo riterrà opportuno, alla consultazione delle autonomie territoriali nell'istruttoria per l'attività consultiva di sua competenza (art. 3). Infine, il regolamento assicura un'attività di trasmissione di atti e documenti (art. 5) nonché la facoltà per i soggetti interessati di segnalare alla Commissione questioni di rilievo inerenti ai procedimenti legislativi in corso, all'attuazione delle leggi o ad altri ambiti di competenza della Commissione (art. 4)[600].

Alle novità da ultimo introdotte può certamente ascriversi il merito di aver aperto un primo spiraglio verso un coinvolgimento più diretto e sistematico delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo, consentendo loro di rappresentare la propria voce e le proprie istanze nei lavori della Commissione parlamentare.

Tuttavia, si tratta di un'esperienza che corre il rischio di rimanere confinata nell'altrettanto limitata sfera di azione della Commissione bicamerale, mancando qualsiasi forma di coordinamento con l'assetto regolamentare delle Camere. Torna quindi ad evidenziarsi la miopia di un processo riformatore che, oltre a non aver maturato alcuna proposta sull'attuazione dell'art. 11, ha lasciato sostanzialmente immutato il corredo normativo della Commissione bicamerale[601], sia in relazione alla composizione (in cui, peraltro, vige il criterio dell'assegnazione non esclusiva) sia in relazione alle funzioni esercitate (il cui terreno di elezione si compie nello svolgimento di un'attività consultiva mai vincolante[602]).

La «*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi*»[603] è stata lamentata anche dalla Corte costituzionale che, in numerose pronunce, ha evidenziato l'esigenza di predisporre adeguati meccanismi di cooperazione con le autonomie territoriali, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo all'esercizio di funzioni statali[604].

In tal senso, particolare rilievo assume la sentenza n. 251 del 2016 laddove la Corte, attraverso un'additiva di procedura, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge delega n. 124 del 2015 (meglio nota come legge "Madia"), nella parte in cui le disposizioni impugnate hanno realizzato una violazione del principio di

---

la consultazione delle autonomie territoriali (articolo 52, terzo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, come sostituito dall'articolo 15-*bis* del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91), p. 192 ss, consultabile in http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/html/2017/12/13/23/comunic.htm# (15 maggio 2018). Peraltro, si tratta dell'unico regolamento interno finora adottato dalla Commissione bicamerale sin dalla sua entrata in funzione. Sulla natura dei regolamenti interni delle Commissioni bicamerali e sulla *vexata quaestio* dei rapporti con i regolamenti generali si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 411 s.

[600] Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali, consultabile in *http://parlamento17.camera.it/215* (15 maggio 2018).

[601] Il riferimento è agli artt. 40, c. 9°, e 125-*bis*, c. 1°, R.S. nonchè agli artt. 102, c. 3°, e 118-*bis*, c. 1°, R.C.

[602] Di cui agli artt. 40, c. 9°, R.S. e 102, c. 3°, R.C.

[603] C. cost., 9 novembre 2016, n. 251, p.to 3 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org*

[604] C. cost., 18 dicembre 2003 – 13 gennaio 2004, n.6, p.to 7 del *Considerato in diritto*, in *www.giurcost.org*

leale collaborazione (elevato ad autonomo parametro di giudizio) di cui agli artt. 5 e 120 Cost.[605].

Nella specie, la Corte ha osservato come il legislatore statale, pur incidendo su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale, non abbia prescritto, per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, un'adeguata forma di raccordo con le Regioni, come tale idonea a realizzare un confronto autentico con il mondo delle autonomie.

La Corte ha infatti sottolineato come il legislatore, nel riformare istituti che intrecciavano sfere di competenza statali e regionali inestricabilmente connesse, avrebbe dovuto assicurare un più marcato coinvolgimento delle autonomie territoriali, ricorrendo non al debole strumento del parere, ma, piuttosto, a quello dell'intesa[606], da ricercarsi in seno al sistema delle Conferenze.

La Corte ha quindi esteso il principio di leale collaborazione al procedimento legislativo delegato, imponendo al legislatore statale di esercitare le procedure di raccordo previste nell'ordinamento e di favorire, attraverso il modulo dell'intesa, l'integrazione delle esigenze sottese al sistema delle autonomie.

A ben guardare, il meccanismo dell'intesa *prelegislativa* sembra assolvere al delicato compito di sviluppare nuove *valvole di sfogo* rispetto alla chiusura di un canale parlamentare che stenta ad accogliere il valore di una rappresentanza integrata sul principio territoriale.

Al medesimo fine potremmo ricondurre alcune delle prassi che si sono accentuate negli ultimi anni e che aspirano a tracciare nuovi percorsi dialogici con il legislatore statale.

Ancora una volta, è la giustizia costituzionale a fornire la chiave di lettura di una tendenza che sempre più spesso invoca l'arte della mediazione quale *actio finium regundorum* del contenzioso che oppone lo Stato alle autonomie territoriali.

Nella specie, il riferimento è agli accordi conclusi tra Stato e Regioni nelle more dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale e attraverso i quali le parti, nell'individuare un punto di equilibrio delle rispettive istanze, suggeriscono alla Corte la via della dichiarazione della cessazione della materia del contendere ovvero quella dell'estinzione del giudizio[607].

---

[605] Per un più approfondito commento alla sentenza n. 251 del 2016 si rinvia, *ex multis*, ad A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *www.federalismi.it*, n. 25/2016; A. AMBROSI, *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo,* in *www.forumcostituzionale.it*, 28 aprile 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *www.rivistaaic.it,* n. 1/2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm*., n. 6/2016.

[606] Tuttavia la Corte, pur individuando nell'intesa lo strumento cardine della leale collaborazione, afferma che le procedure di consultazione devono comunque prevedere idonei meccanismi volti al superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. La tesi sviluppata dalla Corte sembra quindi prestare il fianco al superamento della distinzione tra intesa *debole* e intesa *forte*, il cui *discrimen* si arresta alla sola configurazione dell'*iter* procedurale; in entrambi i casi, infatti, il mancato raggiungimento dell'esito consensuale può essere più o meno facilmente superato dal Governo. In tal senso, A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali,* cit., p. 8.

[607] In argomento, F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. Cost*., n. 5/2014, p. 4113 ss.; A. STERPA, "*Negoziare le leggi": quando Stato e Regioni fanno*

Ai fini della presente indagine giova sottolineare come, nella maggior parte dei casi, gli accordi si risolvano in una puntuale modifica delle norme impugnate, dando origine ad un *jus superveniens* che (di regola) risulta pienamente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, destinato quindi a candidarsi quale naturale epilogo del contenzioso costituzionale.

In buona sostanza, gli accordi *legislativi* rimettono alla libera contrattazione delle parti la sorte dell'impugnativa, perseguendo una soluzione «*stragiudiziale*»[608] della lite che agisce, *in limine limitis*, quale realizzazione del principio cooperativo tra lo Stato e le Regioni[609].

Senz'altro, la prassi qui richiamata denota una certa propensione degli enti coinvolti verso la ricerca di moduli consensuali che privilegino la via della concertazione e del compromesso politico, così riflettendo le distonie di una riforma del Titolo V che, nel sublimare il limite di merito in un vizio di legittimità, ha astretto il conflitto tra Stato e Regioni nella sede del contenzioso costituzionale[610].

In definitiva, la prassi degli accordi legislativi tradisce l'insofferenza di un assetto che, pur individuando nello Stato e nelle Regioni i soggetti titolari della potestà legislativa, non ha delineato alcuna procedura di raccordo che insista nell'*iter* di formazione delle leggi, costringendo le parti ad un'attività di negoziazione che risulta del tutto slegata dal procedimento legislativo[611], così accentuando le aporie di un sistema che sembra percepire il mondo delle autonomie come un corpo estraneo nella cura dell'interesse nazionale[612].

6.3. Le prospettive di riforma nell'odierna architettura parlamentare.

Quella che ci viene restituita dall'attuale contesto ordinamentale è un'immagine a tratti sbiadita del principio autonomistico, soprattutto nella parte in cui l'art. 5 Cost. dispone che

---

a meno della Corte costituzionale, in *www.federalismi.it,* n. 17/2011; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 181 s.

608 P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006 – 2010*, in N. VICECONTE – ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo,* vol. II, Giuffrè, Milano, 2013, p. 24.

609 Non v'è chi non veda in dottrina l'esigenza di apportare delle modifiche alla sfera procedimentale del giudizio in via principale; in particolare, si discute sull'opportunità di introdurre una fase pre-contenziosa che possa fluidificare la prassi degli accordi legislativi. In tal senso, R. BIN, *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 1/2016, p. 13; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 901.

610 In dottrina, sono numerosi gli studiosi ad aver sottolineato le potenzialità collaborative insite nella procedura di controllo sulle leggi regionali di cui all'art. 127 Cost. prima che questo venisse modificato dalla l. cost. n. 3/2001; sul punto, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 120 ss.

611 Il radicarsi della prassi qui richiamata può di certo ascriversi al novero di quelle figure sintomatiche della condizione di malessere da cui è affetto il nostro regionalismo, stante l'inadeguatezza degli attuali sistemi di raccordo legislativo. In tal senso, L. VIOLINI, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 916 s.

612 E ciò in aperta contraddizione con la formulazione dell'art. 114 Cost. che eleva le autonomie territoriali al rango di enti costitutivi della Repubblica. In tal senso, F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione,* in *Le Regioni,* n. 5/2006, p. 941: «*Non è più (solo) lo Stato il tutore degli interessi nazionali; non è più (solo) lo Stato deputato alla cura degli interessi infrazionabili; non è più (solo) lo Stato l'attore della programmazione generale*».

la Repubblica «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Persino la riforma del Titolo V, che traeva ispirazione da modelli più tipicamente federali, ha riesumato lo schema di una rigida separazione delle competenze, senza che ciò si accompagnasse ad una adeguata valorizzazione del principio cooperativo[613].

La prassi ha quindi svelato l'irrazionalità di una spinta riformatrice che, nel privilegiare l'amorfo criterio di una contrapposizione *ratione materiae,* ha accentuato l'esigenza di una maggiore flessibilità nell'esercizio delle rispettive sfere di attribuzione[614].

In tal senso, sarebbe certo opportuno un percorso di riforme istituzionali che faccia perno sul principio di leale collaborazione e intervenga sulla disciplina delle Conferenze, levigando quei punti di frizione che hanno orientato in chiave centralista l'attuale assetto di raccordo. In particolare, si conviene sull'esigenza di procedere ad una revisione dell'organizzazione e del funzionamento delle Conferenze, prestando particolare attenzione alla necessità di attenuare quella posizione di supremazia che il D.lgs n. 281/1997 ha conferito al Governo[615].

Ad ogni modo, deve sottolinearsi come un eventuale intervento di razionalizzazione sarebbe comunque inidoneo a rappresentare il sistema delle Conferenze come il «*tassello mancante*»[616] sotto il profilo dei raccordi nel processo legislativo, risolvendosi in uno strumento di negoziazione che, oltre ad essere affidato alla dialettica politica dei vari soggetti coinvolti[617], potrebbe solo aspirare a lambire il procedimento di formazione delle leggi.

La Conferenza, infatti, sarebbe pur sempre destinata ad accogliere procedure di concertazione rimesse alla piena disponibilità degli esecutivi che, in assenza di un adeguato bilanciamento, potrebbero accentuare quel processo di progressiva emarginazione che ormai da tempo affligge le Assemblee legislative[618]; un processo che ha attentato con

---

[613] In tal senso, F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. Cost*., n. 1/2004, p. 137 ss.

[614] Sull'inadeguatezza della riforma del Titolo V rispetto alle esigenze del regionalismo cooperativo si rinvia, *ex multis*, a S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 137 ss.

[615] Per ragioni espositive, si rinvia l'esame delle proposte di razionalizzazione del sistema delle Conferenze all'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bicamerale e più sopra richiamata.

[616] L'espressione è tratta da P. CARETTI, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 5/2007, p. 661. In tal senso anche I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 259 ss.

[617] Sul tema, si rinvia alle più puntuali considerazioni di P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali,* cit., p. 1171.

[618] In tal senso già S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo*, cit., p. 9. Ad ogni modo, si colga l'occasione per esprimere, in tal sede, alcune riserve in ordine al meccanismo procedurale delineato all'art. 116, terzo comma, Cost. rispetto alla legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Nel porre l'accento sullo strumento dell'intesa, infatti, il legislatore ha estraniato le Camere da ogni valutazione sul merito della scelta devolutiva, negando ad esse la possibilità di emendare l'accordo raggiunto dagli esecutivi; le Camere dovrebbero quindi limitarsi ad una mera ratifica dell'accordo contratto, così vincolate alle logiche di una secca alternativa, quale quella tra approvazione o non approvazione dei contenuti dell'intesa, in cui *tertium non datur*. Non si comprende allora come il legislatore abbia inteso sottrarre alle Assemblee parlamentari ogni determinazione in ordine ad una questione che appare di fondamentale importanza nell'articolazione dei poteri tra Stato e Regioni e nella composizione di interessi nazionali, regionali e locali. Sulla questione del regionalismo differenziato o asimmetrico si rinvia, più diffusamente, a S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna,*

maggior vigore alle funzioni dei Consigli regionali (peraltro alimentato da una torsione monocratica del modello statutario[619]) ma che, indubbiamente, ha inciso anche sul ruolo e sulle attribuzioni del Parlamento, riflettendosi sugli equilibri (per il vero già precari) della forma di governo[620].

Le Camere, infatti, sembrano aver smarrito quella naturale vocazione alla rappresentanza che è invece sottesa al disegno costituzionale e che dovrebbe orientare il Parlamento nell'esercizio di una funzione di integrazione e di mediazione delle istanze territoriali nel percorso di decisione democratica[621].

Al contrario, l'atteggiamento di candida indifferenza riservato dall'Assemblea legislativa nazionale al tema delle autonomie ha aggravato uno stato di perdurante crisi del sistema regionale che sarebbe alquanto riduttivo ricondurre alle inefficienze di alcune realtà locali o ad episodi, seppur non sporadici, di corruttela[622].

Guardare oggi all'assetto regionale significa guardare ad un modello essenzialmente ibrido[623], in cui il valore del pluralismo territoriale sembra essersi dissolto nella costante tensione tra spinte centrifughe e torsioni centripete.

Allo state dell'arte, quindi, si impone una più ampia riflessione che faccia leva sul valore della rappresentanza[624] e rispolveri una «*concezione dell'autonomia quale parte e modo di essere dello Stato unitario*»[625].

Qualsiasi prospettiva di riforma che aspiri ad una rivitalizzazione del precipitato autonomistico dovrebbe conciliarsi con un più serio ripensamento del circuito

---

in *www.issirfa.cnr.it,* novembre 2017; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 ss.

[619] È infatti indubbio come l'elezione diretta del Presidente della Giunta abbia determinato una più accentuata valorizzazione dell'esecutivo nella forma di governo regionale.

[620] Per una più accurata riflessione sugli effetti che un sistema di raccordo extraparlamentare ha arrecato alla funzione legislativa si rinvia a S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *www.issirfa.cnr.it*, gennaio 2010; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto di competenze*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 815; P. CARETTI, *La lenta nascita della "Bicameralina"*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 31; di «*deparlamentarizzazione della fase di decisione politica*» parla invece S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., p. 71.

[621] L. CALIFANO PLACCI, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 4.

[622] Sulla sterilità di un approccio che ponga l'accento sulle sole inefficienze regionali, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, *oggi*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2014, p. 9. Del pari, P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 751 ss.

[623] Il sistema regionale è infatti percorso da correnti che muovono in direzioni tra loro antitetiche: da un lato, le riforme legislative hanno privilegiato una vocazione all'amministrativizzazione delle Regioni; dall'altro, il rinnovato interesse manifestato per l'attivazione della «*clausola di asimmetria*» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sembra aver restituito nuova linfa al sostrato di autonomia politica e legislativa conferito alle Regioni. In particolare, sugli effetti che la riforma degli enti territoriali (di cui alla l. n. 56/2014) ha impresso ai connotati dell'autonomia regionale, si rinvia a P. MILAZZO, *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 137 ss. L'espressione «*clausola di asimmetria*» è invece tratta da S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 140 ss.

[624] Sul tema del rapporto tra democrazia e autonomia territoriale, si rinvia a R. CARIDÀ, *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in *www.giurcost.org*, n. 2/2015.

[625] G. ROLLA, *La commissione per le questioni regionali*, cit., p. 77.

rappresentativo[626] e con la necessità che questo si articoli in una costante e rinnovata dialettica tra interesse nazionale e interessi territoriali[627].

Difatti, se è vero che l'art. 5 Cost. evoca l'idea di un pluralismo decentrato quale principio fondante l'ordinamento repubblicano[628], allora si impone l'esigenza, non più differibile, di apportare una correzione all'attuale sistema bicamerale, assicurando una rappresentanza qualitativamente differenziata nei due rami del Parlamento[629].

Tuttavia, se appare ancora lontana la costruzione di un Senato "federale"[630], non può dubitarsi dell'opportunità di individuare nelle Camere la sede istituzionale più consona per lo sviluppo di procedure di raccordo che realizzino finalmente un esercizio condiviso e partecipato della funzione legislativa con i rappresentanti delle autonomie territoriali[631].

D'altro canto, neppure la soluzione transitoria delineata all'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 appare correttamente razionalizzata, sebbene questa si atteggi, *de iure condendo*, quale via preferenziale, o quantomeno più immediata, per la sperimentazione di una forma di raccordo che innovi sul versante del procedimento legislativo.

La norma, infatti, pone una serie di criticità difficilmente superabili che incidono tanto sul profilo della composizione integrata, per ciò che attiene al numero e ai criteri di designazione dei rappresentanti degli enti territoriali, quanto su quello delle attribuzioni devolute alla *Bicameralina*, con particolare riguardo agli effetti procedurali che un parere contrario o un parere condizionato potrebbero sortire sui lavori dell'Assemblea.

Sul punto, giova sottolineare come parte della dottrina abbia già espresso i propri timori in ordine al rischio che l'attuazione di una simile previsione possa arrecare un serio aggravio ad un procedimento legislativo già notoriamente complesso, soprattutto nella parte in cui la norma accorda un effetto rinforzato (peraltro unico nel suo genere) ai pareri formulati dalla Commissione in composizione integrata[632]. A ciò si aggiunga che il

---

[626] Particolarmente suggestiva è la riflessione evocata da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato,* in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 117: «*Proprio questa crisi, tuttavia, rafforza – paradossalmente – la necessità della rappresentanza, poichè, nello sfaldamento del rappresentato, la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato».*

[627] Ciò che si avverte, quindi, è l'esigenza di una riforma che realizzi un virtuoso assorbimento del pluralismo territoriale nella dimensione della statualità; cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 9.

[628] Sulla natura pregiudiziale dell'art. 5 rispetto all'organizzazione complessiva della forma di Stato si rinvia a R. BIFULCO, *Art. 5*, in ID. – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1 -54, UTET giuridica, Torino, 2006, p. 132 ss.

[629] In tal senso, A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo,* cit., p. 11.

[630] Sull'esigenza di un raccordo delle funzioni di tipo parlamentare si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELI, *Il senato federale*, cit.; T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 99 ss.; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale,* cit., p. 306; S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006; *contra*, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006.

[631] Cfr. P. CARETTI, *La lenta nascita della "Bicameralina"*, cit., p. 351 ss. In particolare, l'Autore sottolinea «*l'esigenza di riportare alla sede istituzionale deputata, ossia in Parlamento, i nuovi modi attraverso i quali si realizza la nuova concorrenza tra Stato e Regioni, non più intesa soltanto sul piano della concorrenza tra fonti, ma anche, se non soprattutto, come concorrenza nella determinazione dei contenuti normativi propri del livello nazionale*», p. 30.

[632] Ad oggi, ampia e autorevole è la dottrina che sconsiglia l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 o che, quantomeno, evidenzia il rischio di una paralisi del procedimento legislativo; cfr. V. LIPPOLIS, *Le ragioni che*

meccanismo procedurale del voto a maggioranza qualificata, oltre ad una situazione di stallo nei lavori dell'Aula, potrebbe innervare un gioco muscolare nella contrapposizione tra le logiche a tutela dell'interesse statale e quelle a garanzia dell'autonomia territoriale che, come tale, non avrebbe alcuna valenza deflattiva sul contenzioso costituzionale.

Infine, mette conto di rilevare come l'istituzione della *Bicameralina* realizzerebbe una procedura di raccordo da innestarsi nell'organigramma di una Commissione bicamerale che, allo stato attuale, muove a passi incerti nella complessiva dinamica dei lavori parlamentari[633] e che, in quanto tale, potrebbe assicurare una partecipazione alquanto marginale delle autonomie al procedimento legislativo.

In primo luogo, giova ricordare come alla Commissione per le questioni regionali, in quanto organo bicamerale, sia precluso l'esercizio di una funzione legislativa *stricto sensu*[634], così alimentando il dubbio che le autonomie, neppure attraverso un'integrazione organica della Commissione, riuscirebbero ad acquisire un peso specifico nell'elaborazione dei progetti di legge.

Del pari, si obietta nel senso di ritenere che neanche un coinvolgimento più sistematico degli enti territoriali nell'attività consultiva della Commissione bicamerale (così come sperimentata nell'attuale regolamento interno) possa configurarsi come un valido succedaneo e ciò per una duplice ragione: in primo luogo, la natura obbligatoria ma non vincolante dei pareri espressi fa sì che le Commissioni competenti godano di un ampio margine di discrezionalità in ordine all'*an* e al *quomodo* del tasso di recepimento; in secondo luogo può osservarsi come, all'esito della riforma del Titolo V, siano state notevolmente accresciute le funzioni consultive demandate alle Commissioni Affari costituzionali su questioni attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, dando luogo a molteplici sfere di sovrapposizione che di certo non hanno giovato alla fisionomia della Commissione bicamerale e, più in generale, alla funzionalità del procedimento legislativo[635].

---

sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in *Rass. Parl.*, n. 1/2007, p. 61 ss.; G. M. SALERNO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. Parl*., n. 2/2007, p. 379 ss.; R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario "*Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, p. 6; L. VIOLINI, *Dopo il referendum,* cit., p. 909 ss; G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 897 s.

633 Già da tempo si discute sulla necessità di rivedere le attribuzioni assegnate alla Commissione bicamerale per le questioni regionali. In tal senso, G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali*, cit., p. 217 ss.

634 Alle Commissioni bicamerali è infatti precluso l'esercizio di una funzione strettamente legislativa perché ciò risulterebbe in contrasto con il principio del bicameralismo perfetto plasmato dai Costituenti. In tal senso, V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 389. Per il vero, di un'esperienza in chiave redigente della Commissione per le questioni regionali riferisce L. LUZZATTO, *Rapporto Regioni – Parlamento: le funzioni della Commissione per le questioni regionali,* in *Stato e Regione*, n. 1-2/1978, p. 171 ss. Più in generale, sulle obiezioni alla legittimità costituzionale delle Commissioni bicamerali si rinvia, *ex multis*, a L. CALIFANO PLACCI, *Le Commissioni parlamentari bicamerali*, cit., p. 51 ss.

635 La procedura di rafforzamento della funzione consultiva demandata alle Commissioni Affari costituzionali si è compiuta a partire dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, guardando ad essa come ad una soluzione sperimentale e transitoria rispetto all'istituzione della *Bicameralina*. Sul punto, giova altresì sottolineare come le Giunte per il Regolamento abbiano riservato alle Commissioni Affari costituzionali l'istituto (del tutto eccezionale) del parere all'Assemblea sulle questioni di cui all'art. 117 Cost. Per un esame più tecnico e puntuale della questione si rinvia a V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare,* cit., p. 515. Inoltre, per una più accurata analisi degli istituti attraverso i quali il Parlamento persegue il riparto di competenze tra Stato e Regioni, si rinvia a G. BRACCI, *Il*

Appare quindi evidente come una qualsiasi soluzione, che sia destinata ad incidere sulla *vexata quaestio* delle sedi parlamentari di raccordo, debba maturare nell'ambito di una più organica riflessione che offra nuovi spiragli al declinarsi del principio cooperativo in chiave legislativa.

In tal senso, sarebbe certo auspicabile un percorso di riforme regolamentari che, sulla scia di quanto previsto nel Regolamento del Senato all'art. 144, c. 6-*ter,* valorizzi in fase istruttoria[636] l'apporto consultivo di Regioni ed enti locali[637], oggi relegato allo svolgimento di audizioni "informali" che, come noto, si caratterizzano per un'estrema malleabilità delle procedure, affidandosi alla «*sensibilità politica e regolamentare di ogni singolo presidente*»[638].

Del resto, il fatto che l'intervento delle Regioni sia circoscritto ad attività del tutto estemporanee e discrezionali non può che segnalare l'atrofia di un procedimento di formazione delle leggi che sconta il mancato coinvolgimento degli enti chiamati ad inverare il dettato legislativo[639].

Al contempo, potrebbe suggerirsi l'utilità di una riforma che, sempre sul piano regolamentare, incida sull'articolazione delle Commissioni permanenti[640]; ad esempio, potrebbe riflettersi sull'opportunità di istituire, alla Camera e al Senato, un'apposita Commissione *per gli Affari regionali* che, in seno a ciascuna Assemblea, sia specificamente deputata alla trattazione di questioni relative al riparto di competenze normative tra lo Stato e le Regioni[641].

Nella specie, si tratterebbe di una Commissione che, oltre a svolgere le proprie attribuzioni in sede consultiva (assorbendo quelle demandate alla I Commissione), potrebbe esercitare una funzione più strettamente legislativa, intervenendo sulla formulazione dei

---

rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo, in *www.forumcostituzionale.it,* febbraio 2012.

[636] Ai sensi di quanto disposto dall'art. 79, c. 4°, lett. b., R.C., nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. A tal fine, quindi, è previsto che l'istruttoria prenda in considerazione il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali.

[637] Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum*, cit., p. 898. In senso contrario A. MANZELLA, *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972, p. 120 ss. Nello scritto, seppur risalente, l'Autore sottolineava l'opportunità di affidare alla sola Commissione per le questioni regionali lo svolgimento di procedure consultive dei rappresentanti delle autonomie territoriali, sollevando le singole commissioni di merito da un contatto troppo prossimo con le regioni.

[638] G. LETTA, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986, p. 161ss.

[639] R. BIN*, Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 1 ss.: «*il sistema istituzionale non può funzionare a dovere senza coinvolgere le Regioni, e forse i comuni, nel processo di formazione delle leggi nazionali (...). Progettare un sistema in cui le istituzioni democratico – rappresentative centrali impongono obiettivi, procedure, vincoli, modalità di esercizio dei loro poteri alle istituzioni democratico – rappresentative locali senza neppure consultarle preventivamente è manifestamente sbagliato e non può che tradursi in un continuo contenzioso, politico e giudiziario*».

[640] Sul punto, giova ricordare come già all'esito dell'entrata in vigore della legge di riforma costituzionale n. 3/2001 si fosse sottolineata l'esigenza di procedere ad una revisione della struttura e dei meccanismi di funzionamento delle Camere, con particolare riguardo all'articolazione delle Commissioni permanenti. In tal senso, N. LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.,* in *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 2002.

[641] Si è a chiedere venia qualora la proposta sia stata già suggerita da qualche Autore.

testi di legge che intercettino ambiti materiali situati al confine tra le varie sfere di pertinenza.

In particolare, nel corso di una procedura a Commissioni riunite, potrebbe aver luogo un'attività di concertazione tra la Commissione competente per materia e quella indirizzata alla cura degli affari regionali, estendendo a quest'ultima il potere di esaminare progetti di legge che insistano sugli spazi di autonomia riservati al legislatore regionale.

Allo stato dell'arte, quindi, l'intervento di una simile Commissione potrebbe forse giovare ad un più serio svolgimento del pluralismo territoriale nelle more del procedimento legislativo, attenuando quella tensione centralista che si è risolta nella pedissequa erosione degli ambiti di competenza regionali[642].

Ovviamente, non si nasconde come la prospettiva qui avallata possa essere foriera di alcune problematicità: in primo luogo, potrebbe dubitarsi della reale efficacia di una funzione di filtro demandata ad una Commissione che, sul piano organico, sarebbe pur sempre lo spettro di una rappresentanza di matrice nazionale; in secondo luogo, deve sottolinearsi come un simile intervento di «*ortopedia istituzionale*»[643] necessiterebbe di una più complessa regolamentazione di confini nell'articolarsi dei rapporti con le altre Commissioni (e ciò con particolare riguardo al perimetro di azione della Commissione per le questioni regionali).

Tuttavia, fermo restando che quella suggerita è una chiave di lettura dalle chiare tinte ombreggiate, non può non concludersi nel senso di ritenere che, anche in un regime a Costituzione invariata, l'annosa questione dei raccordi tra Stato e Regioni debba risolversi nel senso di riportare «*la periferia nel centro*»[644], e questo tanto sul piano strutturale quanto su quello funzionale.

È quindi evidente come, nell'attesa di procedere al superamento del bicameralismo paritario, debba rimediarsi all'inadeguatezza di un'architettura parlamentare che nei meccanismi del procedimento legislativo riflette la perdurante inattuazione del principio autonomistico; d'altro canto, «*l'autonomia è un principio; ma è anche un processo che tocca ricostruire*»[645].

7. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni svolte, si è quindi tentato di prospettare un ventaglio di ipotesi che, attraverso una rimodulazione dei procedimenti di produzione normativa, restituiscano al Parlamento la sua centralità nell'ordinamento costituzionale, quale sede naturale di mediazione e di sintesi delle istanze politiche, sociali ed economiche.

Pertanto, in primo luogo, si suggerisce un'interpretazione in chiave dinamica dell'art.70 della Costituzione: l'avverbio "collettivamente", costringendo le due Assemblee legislative alla concordanza, poiché nessuna di esse può esercitare la funzione legislativa senza una deliberazione conforme dell'altra, potrebbe apparire come un limite o un ostacolo in grado

---

642 Peraltro, a compimento del disegno riformatore, dovrebbe aver luogo un più sistematico coinvolgimento delle autonomie territoriali nei lavori della Commissione, instaurando procedure di raccordo che intervengano sul versante delle funzioni esercitate e valorizzino l'apporto consultivo in seno alla fase istruttoria.

643 La citazione è tratta da G. ROLLA, *La Commissione per le questioni regionali,* cit., p. 239, il quale, a sua volta, rinvia a F. BASSANINI, *Proposte in tema di rapporti Parlamento-Regioni*, in *Stato e Regione*, n. 6/1978.

644 L'espressione è tratta da T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale,* cit., p. 113.

645 La citazione è tratta da S. STAIANO, *Costituzione italiana*, cit., p. 11.

di imbrigliare la formazione della legge. Tuttavia, se ci si proietta all'interno del circuito parlamentare e delle dinamiche politiche proprie di questo, ci si accorge che, impregnando quel "collettivamente" dell'essenza propria del coordinamento e della leale cooperazione, è possibile sfruttare le potenzialità d'uso del bicameralismo paritario.

Non può, inoltre, tacersi che la massima efficienza delle istituzioni parlamentari risieda nel concreto funzionamento delle Commissioni, la valorizzazione della cui capacità decisionale si pone come indefettibile elemento di salvaguardia della *ratio* sottesa all'art.72 della Carta. E se il "Parlamento in Commissione" costituisce la figura organizzativa preminente nel costituzionalismo moderno, la necessità di un adeguato ripristino del loro apporto alla produzione legislativa non pare più surrogabile.

Per quanto attiene il Governo in Parlamento, quel che è emerso dalla trattazione è che lo snodo problematico non sia tanto la debolezza formale del suo ruolo o la mancanza di misure che ne aumentino la forza nelle procedure parlamentari, poiché, come si è visto, il Governo, attualmente, riveste un ruolo fondamentale e indispensabile nella determinazione del lavoro legislativo delle Camere, quanto, piuttosto, la creazione di procedure formalizzate nei regolamenti parlamentari che gli consentano di esercitare tale ruolo nel rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo e delle garanzie delle opposizioni parlamentari. A tale proposito, sarebbe utile prevedere una specifica sezione dei regolamenti che si occupi di tutelare le forze di opposizione di modo che ogni attività posta in essere dai gruppi di minoranza possa, da un lato, compattare queste formazioni per potersi porre seriamente in contrapposizione al Governo e, dall'altro, possa garantire a quest'ultimo il contemporaneo perseguimento del proprio indirizzo politico. Tuttavia, rileva il fatto che senza una riforma organica dei partiti, garantire una struttura forte dell'opposizione appare alquanto utopico, in quanto la loro debolezza attuale si ripercuote pesantemente anche sul funzionamento delle Camere. Analogo discorso, poi, potrebbe farsi anche per la regolamentazione dei rapporti con i gruppi di interesse, in quanto una previsione organica del fenomeno all'interno della fonte regolamentare potrebbe risultare molto più incisiva rispetto alle attuali previsioni dei regolamenti minori della Camera e all'eventuale loro trasposizione al Senato.

In aggiunta, per quanto concerne l'istruttoria legislativa, l'operazione che più di tutte si porrebbe come potenzialmente risolutiva delle criticità in essa riscontrate è data dall'opportunità di una maggiore formalizzazione, per via regolamentare, dell'intera fase parlamentare considerata e delle attività connesse all'attivazione degli strumenti che sono ad essa propri; ciò anche ai fini di un'effettiva integrazione procedurale delle imprescindibili competenze tecniche e di quelle più spiccatamente politiche che in essa concorrono nonché alla luce della sfida posta dall'istanza della qualità della normazione, ad essa consustanziale, la quale non soltanto involge i profili strettamente contenutistici del prodotto normativo ma ha la pretesa di insistere altresì sul piano della procedura e della sua funzionalità tecnica.

Infine, è parso evidente come l'insufficienza delle procedure di interlocuzione tra Stato, Regioni ed enti locali si sia declinata nell'atrofia di un procedimento legislativo che offre ben pochi spiragli all'inverarsi del pluralismo territoriale. Nel mancato coinvolgimento delle autonomie si è quindi riflessa una chiara torsione centralista che, da un lato, ha condizionato le sorti dell'assetto regionale e, dall'altro, ha offuscato quella naturale vocazione alla rappresentanza, propria delle istituzioni parlamentari, che è invece sottesa al disegno

costituzionale. Pertanto, si pone l'esigenza, non più differibile, di adeguare l'odierno contesto ordinamentale alle istanze di un pluralismo che trae le sue origini in quel principio autonomistico, evocato dall'art. 5 Cost., quale valore fondante l'architettura repubblicana.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008;

AIMI S., *Il Governo in Parlamento: compiti e funzioni del Ministro e del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, Camera dei deputati*, Roma, 1998;

AIMO P., *Bicameralismo e Regioni. La camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977;

ALBANESI E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010;

ALLEGRETTI U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995;

AMBROSI A., *«Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo,* in *www.forumcostituzionale.it, 28 aprile 2017;*

ANTONUZZO A., *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 26 giugno 2006;

AQUILANTI P., *Maggioranza e opposizioni nelle procedure legislative. L'esperienza del Senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;

ASTRALDI R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano. Storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri,* Camera dei deputati, Roma, 1932;

AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale: tornare ai fondamentali*, Laterza, Bari, 2016;

BARBERA A., *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana,* in *Quaderni cost.*, n.1/2011;

BARBERA A., *Oltre il bicameralismo*, in *Dem. dir.,* n. 3/1981;

BARTHÈLEMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions,* Libraire Delagrave, Paris, 1934;

BARTOLUCCI L., *In attesa del «nuovo» Senato un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014;

BASSANINI F., *Prefazione*, in A. MANZELLA – F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, il Mulino, Bologna, 2007;

BASSANINI F., *Proposte in tema di rapporti Parlamento-Regioni*, in *Stato e Regione*, n. 6/1978;

BASSO L., *Natura e funzione dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958;

BELFIORE G., *Le alterne vicende della leale collaborazione intersoggettiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma. Atti delle giornate di studio, Roma, 20-21-22 ottobre 2011*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012;

BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione,* in *Le Regioni*, n. 5/2006;

BERGONZINI C., *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, n. 4;

BERTI G., *Interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 1987;

BERTOLINI G., *L'attività "referente" delle commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge,* in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari,* Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1991;

BERTOLINI G., *Le Commissioni parlamentari nei nuovi regolamenti della Camera e del Senato,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* n.21/1973;

BIFULCO R., *Art. 5*, in ID. – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Artt. 1 -54, UTET giuridica, Torino, 2006;

BIFULCO R., *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it,* n. 3/2017;

BILANCIA F., *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. Cost*., n. 1/2004;

BIN R., *Che fare? Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale*, in *Lo Stato*, n. 1/2016.

BIN R., *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

BIN R., *L'ultima fortezza*, Milano, 1996;

BIN R., *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario "*Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*", Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017;

BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione, in Giur. Cost., n. 6/2002.*

BIONDI F. – LEONE S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012;

BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955;

BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2006;

BOSCAINI S., *La partecipazione del Governo ai lavori delle Commissioni parlamentari: osservazioni sull'esperienza del Senato nella XV legislatura*, in *www.amministrazioneincammino.it, 2010*;

BRACCI G., *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del processo legislativo*, in *www.forumcostituzionale.it,* febbraio 2012;

BRUNELLI G., *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2016, n. 45;

BUFFONI L., *La rappresentazione del Parlamento,* in *Osservatoriosullefonti,* n.3/2016;

BURATTI A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, n. 2/2002;

BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, prefazione di M.S. GIANNINI, trad. it. di S. COTTA, Ed. di Comunità, Milano, 1950;

CACELLI B., *Il ruolo delle Commissioni e le caratteristiche dell'iter di approvazione delle leggi nella XIII e XIV legislatura,* in E. Rossi (a cura di) *Studi pisani sul Parlamento,* Plus University Press, Pisa, 2007;

CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, Milano, 1993;

CAMERLENGO Q., *L'istruttoria legislativa ed il sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3/2012;

CARAMASCHI O., *Le sorti della l. 234 del 2012 nella prospettiva della revisione costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it,* novembre 2016;

CARAMASCHI O., *La presentazione di emendamenti "governativi",* in *www.amministrazioneincammino.it*, 22 giugno 2017;

CARBONI A. – MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato,* in *www.federalismi.it,* n. 1/2018;

CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2016;

CARETTI P., *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, Editoriale, in *Le Regioni*, n. 5/2007;

CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?, in Le Regioni, n. 3/2002;*

CARETTI P., *Il Parlamento dopo il 4 dicembre 2016: che fare*?, in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2016;

CARETTI P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?,* in *Le Regioni*, n. 5-6/2012;

CARETTI P., *La legge parlamentare nel sistema delle fonti: trasformazioni in atto e problemi di prospettiva*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011;

CARETTI P., *La lenta nascita della "Bicameralina"*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003;

CARETTI P., *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012;

CARETTI P., *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in VIOLANTE L. (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;

CARETTI P., *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, *questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010;

CARIDÀ R., *Le autonomie territoriali tra rappresentanza, istanze pluralistiche e deficit di valorizzazione*, in *www.giurcost.org, n. 2/2015;*

CARLASSARE L., *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. LANIA, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014;

CARLASSARE L., *La legge "ragione senza appetito",* in *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011;

CARLASSARE L., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2006.

CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile,* in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;

CARLOTTO I., *Il parere dei Consigli regionali nel procedimento di variazione territoriale di «distacco-aggregazione» ex art. 132 Cost, secondo comma, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 3/2012;

CARMINATI A., *La vitalità del parlamento nella scansione temporale del procedimento legislativo: un aspetto del sistema inglese spesso trascurato nel dibattito sulle riforme in Italia*, in *Osservatorio sulle fonti,* n. 2/2017;

CARNEVALE P., *La legislazione parlamentare e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it* – Focus Fonti, n. 3/2017;

CARPINO R., *Il sistema delle Conferenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012;

CASAMASSIMA V., *La riforma Costituzionale Renzi-Boschi e il ruolo dei regolamenti parlamentari. Notazioni su alcuni profili rilevanti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016;

CASANELLO D. E. – MARRA D., *Per una teoria giuridica della funzione "redigente",* in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* Vallecchi, Firenze,1969;

CASTIGLIA G., *Maggioranza e opposizioni nella programmazione dei lavori parlamentari. L'esperienza del senato*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;

CECCANTI S. – CURRERI S., *L'opposizione politica in Italia*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015;

CECCANTI S., *Considerazioni sul rapporto tra maggioranza e opposizione nella programmazione dei lavori parlamentari*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;

CELOTTO A. – CONTE E., voce *Legge*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006;

CERVATI A.A., *Art. 70*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1985;

CERVATI A.A., *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli - Foro italiano, Bologna – Roma, 1985;

CHELI E. – SPAZIANTE V., *Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi,* in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive,* Giuffrè, Milano, 1977;

CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, n. 2/1981;

CHELI E., *Voce Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987;

CHIMENTI C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1979;
CHIMENTI C., *Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?*, in *Quad cost*., n. 1/1988;
CIAURRO G. F., *Gli organi della Camera,* in AA. VV., *Il regolamento della Camera dei deputati,* Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1968;
CIAURRO G. F., *Il ruolo del Governo nel procedimento di formazione delle leggi,* in *Rass. parl.*, n. 4/1996;
CIAURRO G.F., *Le istituzioni parlamentari,* Giuffrè, Milano, 1982;
CIAURRO L., *Il bicameralismo in discussione: profili procedimentali e strutturali. Gli organismi bicamerali, tra funzioni legislative e non legislative del Parlamento*, in ROSSI E. (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014;
CIAURRO L., *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta del post-referendum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;
CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010;
CLARKE J. F., *Wanted, a Statesman!* in E.E. HALE, LEE & SHEPARD (a cura di), *Old and New*, vol. II, Boston, dicembre 1876, n.° 6;
CLERICI E., *Le commissioni legislative permanenti,* in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* Vallecchi, Firenze, 1969;
COCOZZA F., *Il Governo nel procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1989;
COLASANTE P., *La giurisprudenza costituzionale 2006 – 2010*, in N. VICECONTE – ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo,* vol. II, Giuffrè, Milano, 2013;
CONTIERI A., *L'Opposizione parlamentare nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Bologna, a.a. 2016-17, relatore A. Morrone;
COSTANZO P., *La pubblicità dei lavori parlamentari (profili storico-comparatistici ed aspetti attuali),* in *Rass. Parl.,* n.3/1981;
COTTA M., *Il problema del bicameralismo-monocameralismo nel quadro di un'analisi struttural-funzionale del Parlamento,* in *Riv. it. sc. pol.,* 1/1971;
CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985;
CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984;
CUOMO G., *Unità e omogeneità del governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957;
CURRERI S., *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quad. cost.,* n. 4/2008;
D'ALTIERO E., *La "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
D'AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al "camerino" degli «enti territoriali»?*, in *www.forumcostituzionale.it,* 12 novembre 2017;
D'ANDREA A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti,* in *www.costituzionalismo.it*, n. 1/2012;
D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, III ed., 2017;
D'ATENA A., *Le aperture dinamiche del riparto di competenze*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008;
D'EUFEMIA G., *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., n.1/1956;
DAL CANTO F., *Governo vs. parlamento? evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2016;
DAL CANTO F., *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. Cost*., n. 5/2014;
DAL CANTO F., *La qualità della normazione con particolare riguardo alla prospettiva del Parlamento*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa University Press, Pisa, 2016;
DE CARO BONELLA C., *Ostruzionismo addio*, in *Quad. Cost.*, n. 2/1991;

DE CARO C., *La struttura delle Camere,* in T. MARTINES - C. DE CARO - V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare,* Giuffrè, Milano, 2005;

DE LUCA P., *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in *www.forumcostituzionale.it,* 23 agosto 2017;

DE LUCA P., *Le prerogative delle opposizioni nella programmazione dei lavori di Camera e Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017;

DE LUNGO D., *Tendenze e prospettive evolutive del maxiemendamento nell'esperienza della xv e xvi legislatura*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013;

DE VERGOTTINI G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 2013;

DECARO C., *La riforma del bicameralismo in Italia*, in C. DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, Luiss University Press, Roma, 2008;

DI CAPUA A., *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007;

DI CESARE R., *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, *questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010;

DI CIOLO V. – CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milano, V ed., 2013;

DI PORTO V., *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle legislature repubblicane,* in *il Filangieri, Quaderno 2007, Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere,* Jovene, Napoli;

DI PORTO V., *L'analisi di impatto nell'istruttoria legislativa*, in E. CATELANI – E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo, Atti del Seminario di Studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003;

DI PORTO V., *La "problematica prassi" dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

DICKMANN R., *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017;

DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rass. parl.*, 2000, n. 1;

DICKMANN R., *L'organizzazione del processo legislativo,* Jovene, Napoli, 2006;

DICKMANN R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997;

ELIA L., *Commissioni parlamentari,* in *Enc. dir.,* Giuffrè, Milano, XIX, 1970;

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1970;

ELIA L., *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, fasc. n. 2173/1990;

ELIA L., *Il governo come comitato direttivo del parlamento*, in *Civitas*, 1951, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009;

ELIA L., *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur.*, 1961;

ELIA L., *Proposte per un possibile riordino istituzionale: relazione al "Seminario di Villa Miani sulle riforme istituzionali", promosso dai gruppi parlamentari DC, Roma, 11-12 gennaio 1988*, in *Il politico*, n. 4/1987;

ESPOSITO C., *La validità delle leggi: studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1964;

ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, n. 2/1957;

ESPOSITO C., voce *Legge*, *in Nuovo Digesto*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1938;

FASONE C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012;

FEDELI A., *Profili evolutivi del decentramento legislativo all'interno della Camera dei deputati,* in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Camera dei deputati, Roma, 1996;

FERRARA G., *Art. 55*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1984;

FERRARI ZUMBINI R., *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848,* Giappichelli, Torino, 2008;

FINOCCHIARO A., *Il ruolo della Commissione affari costituzionali del Senato per la qualità delle leggi*, in AA.VV., *Le parole giuste, Scrittura tecnica e cultura linguistica per il buon funzionamento della pubblica amministrazione e della giustizia*, Senato della Repubblica, 2016;

FIUMANÒ C. – ROMBOLI R., *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria,* in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente,* il Mulino, Bologna, 1979;

FLORIDIA G.G. – SICARDI S.**,** *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971 – 1991)***,** in *Quaderni costituzionali*, 2/1991;

FOIS S., *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963;

FRANCESCHI P. – ZAGREBELSKY G., *Corte costituzionale. Il colegislatore e il Parlamento*, in *Quad. cost.*, 1981;

FROSINI T.E., *Suggestioni anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Dir. e soc.*, n. 1/2001;

GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957;

GIANFRANCESCO E. – LUPO N., *Un quadro di sintesi delle proposte di modifica dei regolamenti di Camera e Senato presentate all'inizio della XVI legislatura,* in IDD. (a cura di)*, La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura,* Luiss University Press, Roma, 2009;

GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Giuffrè, Milano, 1994;

GIANFRANCESCO E.*, Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine,* in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016;

GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.,* n. 1/2004;

GIANFRANCESCO E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario,* in *Amministrazione in cammino,* 2013;

GIANNITI L. – DI ANDREA C., *Art. 64*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

GIANNITI L. – LUPO N., *Corso di Diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, II ed., 2013;

GIANNITI L., *Diverso ma non troppo. Un nuovo Parlamento alla prova dei fatti*, in *Il Mulino*, n. 4/2016;

GIROTTO D., *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di «raccordo» a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

GORI L. – MARCHETTI A., *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009;

GORI L. – ROSSI E., *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso* incrementale *di riforma dei regolamenti parlamentari*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

GRASSI ORSINI F. – QUAGLIARIELLO G. (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo: crisi della rappresentanza e riforma dello stato nell'età dei sistemi politici di massa,* il Mulino, Bologna, 1996;

GRIGLIO E., *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005;

GUARNIER T., *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, n. 5/2016;

GUERRA A., *Il processo legislativo e i portatori di interessi organizzati*, tesi di laurea, Università Luiss Guido Carli, a.a. 2014-15, relatore G. Scaccia;

GUIGLIA C., *L'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi,* Giappichelli, Torino, 1991;

GUZZETTA G., *Finalmente una riforma vera, quella del Regolamento del Senato*, in *Il Dubbio*, 5 dicembre 2017;

GUZZETTA G., *La fine della centralità parlamentare e lo Statuto dell'Opposizione,* in CECCANTI S.– VASSALLO S., *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004;

HONORATI M. L. M., *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999;

LABRIOLA S., *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001;

LASORELLA G., *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili,* in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*;

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre,* in *Il Filangieri, Quaderno 2007*, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, 2008;

LASORELLA G., *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, CEDAM, Padova, 2004;

LAURO A., *I correttivi maggioritari al sistema parlamentare italiano*, tesi di laurea, Università degli Studi di Brescia, a.a. 2016-17, relatore A. D'Andrea;

LEIBHOLZ G., *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, intervista a cura di F. LANCHESTER F., in *Quad. cost.,* n. 3/1981;

LETTA G., *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei Deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 1/1986;

LIPPOLIS V., *Il procedimento legislativo*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI (a cura di), *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005;

LIPPOLIS V., *La "corsia preferenziale": ipotesi di applicazione*, in *Dir. soc*., n. 4/1982;

LIPPOLIS V., *La centralità del governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in *Il Filangieri*, quaderno 2010, *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Jovene, Napoli;

LIPPOLIS V., *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001,* in *Rass. Parl.*, n. 1/2007;

LIPPOLIS V., *Le riforme degli anni '80 alla Camera*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di)*, I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta"*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008;

LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana,* in L. VIOLANTE (A CURA DI), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, *Annali 17,* Giappichelli, Torino, 2001;

LIPPOLIS V., *Partiti Maggioranza Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007;

LIPPOLIS V., *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost*., n.1/2009;

LIPPOLIS V., *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, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*: *atti del 5° seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, CEDAM, Padova, 2010;

LONGI V. – STRAMACCI M., *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione,* Giuffrè, Milano, 1953;

LONGO E., *La legge precaria, le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione,* Giappichelli, Torino, 2017;

LORELLO L., *Il Comitato per la Legislazione e l'effettività del suo ruolo*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009;

LUCIANI M., *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte Costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017;

LUCIANI M., *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016;

LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del Convegno*, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001;

LUCIANI M., *Il Parlamento: 1993-2003: Atti del seminario organizzato in collaborazione con il Centro di Studi sul Parlamento della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Luiss: 20 ottobre 2003*, Biblioteca del Senato Giovanni Spadolini, Roma, 2004;

LUCIANI M., *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC,* n. 2/2014;

LUGARÀ R., *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *www.rivistaaic.it,* n. 1/2017;

LUPO N. (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010;

LUPO N., *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.,* in *www.amministrazioneincammino.luiss.it,* 2002;

LUPO N., *Alla ricerca della motivazione della legge: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli, Torino, 2001;

LUPO N., *Art. 70*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006;

LUPO N., *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica,* in *il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, Jovene, Napoli, 2016*;*

LUPO N., *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*, Roma, 2007;

LUPO N., *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?,* in www.federalismi.it, n. 1/2018;

LUPO N., *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del Parlamento italiano*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012;

LUPO N., *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri*, quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Jovene, Napoli;

LUPO N., *L'adozione dei regolamenti di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario,* in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi,* Jovene, Napoli, 2010;

LUPO N., *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, Vol. II;

LUPO N., *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori, Firenze, 2017;

LUPO N., *Programmazione dei lavori*, in *Enciclopedia Treccani – Diritto online,* 2014;

LUPO N., *Quale regolazione del lobbying?*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, nov. 2006;

LUPO N., *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2007;

LUTHER J., *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in *Rass. parl.,* n. 4/2009;

LUZZATTO L., *Rapporto Regioni – Parlamento: le funzioni della Commissione per le questioni regionali,* in *Stato e Regione*, n. 1-2/1978;

MANETTI M., *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relazione al Convegno AIC, Parma, 2010;

MANETTI M., *Regolamenti parlamentari e compromesso parlamentare*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2017;

MANGIAMELI S., *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 novembre 2001;

MANGIAMELI S., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo,* Aracne, Roma, 2008;

MANGIAMELI S., *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *www.issirfa.cnr.it, gennaio 2010;*

MANGIAMELI S., *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna,* in *www.issirfa.cnr.it,* novembre 2017;

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;

MANGIAMELI S., voce *Leale collaborazione (dir. cost.),* in *Enc. Giur.*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 2006;

MANNINO A., *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010;

MANZELLA A., *Il Governo in Parlamento*, in S. RESTUCCIA (a cura di*), L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Edizioni di comunità, Milano, 1977;

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, III ed. 2003;

MANZELLA A., *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013.

MANZELLA A., *L'esperienza parlamentare repubblicana*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977;

MANZELLA A., *Post-scriptum*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), Il Filangieri, *quaderno* 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017;

MANZELLA A., *Sul lavoro della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in SERRANI D. (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972;

MARONGIU A., voce *Parlamento*, in *Enc. Dir*., Giuffrè, Milano, 1958;

MAROZZA G., *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, in V. LONGI – M. STRAMACCI e altri (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, Capo VII;

MARRA D., *La riforma del regolamento della Camera dei deputati (dal 1981 a oggi)*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Giuffrè, Milano, n. 1/1991;

MARSHALL J., *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm*., n. 6/2016;

MARTINES T. – RUGGERI A. – SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008;

MARTINES T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, 1952;

MATTARELLA S., *Il bicameralismo*, in *Riv. Trim. dir. pubbl*., n. 4/1983;

MATTINA L., *I gruppi d'interesse*, Il Mulino, Bologna, 2010;

MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Parlamento*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981;

MERLINI S. – TARLI BARBIERI G.*, Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017;

MICHETTI M., *Parlamento e Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, *Interna corporis degli organi costituzionali*, Speciale su *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari*, (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), n. 1/2009;

MIDIRI M., *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* n.4/2007;

MIDIRI M., *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente,* in *Dir. soc.,* n. 3/2000;

MILAZZO P., *Il sistema degli enti territoriali fra riforme ordinamentali e riforme costituzionali. Il «nodo» delle Province e delle funzioni amministrative*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Giappichelli, Torino, 2016;

MILAZZO P., *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, Torino, n. 1/2017;

MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, in M. PROSPERO (a cura di), Editori Riuniti, Roma, 1997;

MODICA E., *Il raccordo Camera-Senato nel bicameralismo paritario*, in *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quad. dem. dir.,* n. 2/1978;

MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, n. 13;

MONTESQUIEU C.L.D.S., *De L'espirit del lois*, (1748), trad. it., *Lo spirito delle leggi*, Torino, 1952;

MORISI M., *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi Pisani sul Parlamento*, Pisa, 2007;

MORRONE A., *Governo, opposizione, democrazia maggioritaria*, in *Il Mulino*, n. 4/2003;

MORRONE A., *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007;

MORRONE A., *Quale forma di governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati?*, in *Quad. cost,.* n. 3/1998;

MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA – PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione,* Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1975;

MORTATI C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976;

NOCILLA D., *Autonomia*, *Coordinamento e leale collaborazione tra i due rami del Parlamento bicamerale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl*. n 4/1998;

OCCHIOCUPO N., *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano, 1975;

ODONE C., *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni,* in *www.federalismi.it, 3 aprile 2013;*

OLSON D. M. – MEZEY M. L., *Parliaments and Public Policy,* in ID. (a cura di), *Legislatures in the policy process: the dilemmas of economic policy,* Mezey, Cambridge, 1991;

ORRÙ R., *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

PACE L., *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali,* in *www.federalismi.it, focus* – fonti del diritto, n. 2/2017;

PALADIN L., *Emendamento*, in *Noviss. Dig. It*., vol. VI, UTET, Torino, 1960;

PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.,* n. 2/1984;

PALMA L., voce *Senato*, in *Digesto italiano,* Utet, Torino, 1891;

PASQUINO G., *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Il Mulino, Firenze, n. 1/2001;

PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo, le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002;

PEGORARO L., *La Corte e il Parlamento. Sentenze-indirizzo e attività legislativa*, Padova, Cedam, 1987;

PERNA R., *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri,* quaderno 2015-2016, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale;*

PERNA R., *Le Commissioni parlamentari al tempo 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;

PERNA R., *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza: il procedimento legislativo di una democrazia maggioritaria*, in *www.forumcostituzionale.it,* 25 novembre 2008*;*

PETRILLO P.L., *Il dialogo in Parlamento tra politica e interessi organizzati*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale – Il Filangieri (Quaderno 2015-2016)*, Jovene Editore, Napoli, 2017;

PETRILLO P.L*., Le lobbies della democrazia e la democrazia delle lobbies. Ovvero note minime (e provvisorie) sul rapporto tra Parlamento e gruppi di pressione in Italia*, in *Dir. Amm.*, temi e dibattiti, 2012;

PEZZINI B., *Le unioni civili in Parlamento: una sfida per l'uguaglianza*, in *About Gender*, n. 9/2016, Vol. 5;

PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008;

PINELLI C., *Dalle "grandi riforme" alle "manifestazioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?,* in V. LIPPOLIS – N. LUPO (a cura di), *Il Filangieri, quaderno 2015-2016, Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, Jovene, Napoli, 2017;

PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica,* Laterza, Bari, 1996;

PIZZETTI F., *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, in *Quad. cost*., n. 2/1984;

PIZZORUSSO A., *Le commissioni legislative dell'Assemblea Costituente,* in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato,* Giuffrè, Milano, vol. III, 1984;

PIZZORUSSO A., *Minoranze e Maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993;

POGGI A. – BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *www.federalismi.it,* n. 25/2016;

POLIMENI S., *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014;

PREDIERI A., *Il governo colegislatore*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, G. RIULLA (a cura di), *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975;

PREDIERI A., *Parlamento 1975*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Giuffrè, Milano, 1975;

PRETI L., *Il governo nella costituzione italiana*, Giuffrè, Miliano, 1954;

QUASI A., *Bicameralismo e attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale,* in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979;

RACIOPPI F. – BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno,* Unione tipografico, Torino, vol.III, 1909;

RAVENNA D., *Sulle commissioni parlamentari in sede deliberante, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari,* Giuffrè, Milano, Quaderno n.2, 1992;

RECCHIA G. – DICKMANN R. (a cura di), *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Cedam, Padova, 2002;

RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, Milano,1995;

RESCIGNO G.U., *A proposito di prima e seconda Repubblica,* in *Studi parl. pol. cost.*, n.103/1994;

RIEZZO A., *Bicameralismo e procedimento legislativo: note sulla navette*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2008;

RIVOSECCHI G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009;

RIZZONI G., *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007;

RODOTÀ S., in *La Repubblica*, 20 giugno 2012;

ROLLA G., *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979;

ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, Modena, 1906;

ROMBOLI R. – FIUMANÒ C. (a cura di), *Il contributo della Costituente alla legislazione ordinaria,* il Mulino, Bologna, 1980;

ROSSI E., *Il bicameralismo nell'attività non legislativa: una sfida per la centralità del Parlamento*, in Rossi E. (a cura di), Studi Pisani sul Parlamento, VI, Pisa University Press, Pisa, 2014;

ROSSI F., *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (prima parte),* in *Minervaweb,* dicembre 2012;

RUGGERI A., *In tema di norme intruse e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti*, *questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo, Atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, Cedam, Padova, 2010;

RUGGERI A., *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997;

RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006;

RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle regioni nelle decisioni statali,* in *Le Regioni,* n. 2-3/2011;

RUINI M., *Il parlamento e la sua riforma. La costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952;

RUINI M., *La funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1953;

SALERNO G. M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, *Il Filangieri*, Quaderno 2007, *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*;

SALERNO G. M., *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali: problemi e disarmonie costituzionali*, in *Rass. Parl*., n. 2/2007;

SALERNO G.M. – MALAISI B., *Art. 87*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, UTET, Torino, 2006;

SANDULLI A. M., voce *Legge, in Noviss. Digesto*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1963;

SHAW M. – LEES J., *Commissioni legislative e sistema politico,* in *Riv. it. sc. pol.,* n.4/1974;

SICARDI S., *Maggioranza, Minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffré, Milano, 1984;

SIEYÈS J. E., *Opinione di Sieyès su alcuni articoli dei Titoli IV e V del Progetto di Costituzione pronunciata alla Convenzione il due Termidoro dell'anno III (20 luglio 1975),* in G. TROISI SPAGNOLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1991;

SILVESTRI G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.,* Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985;

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Verona, 2009;

SPECCHIA C., *La legislazione decentrata alle Commissioni parlamentari,* in *Nuovi studi politici,* n.1/1993;

STAIANO S., *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017;

STAIANO S., *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche),* Relazione al Convegno *"Costruire il nuovo Senato"*, Roma, in www.italiadecide.it, 2 dicembre 2015;

STERPA A., "*Negoziare le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it,* n. 17/2011;

TARLI BARBIERI G., *Dopo il referendum: che fare?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

TARLI BARBIERI G., *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004;

TARLI BARBIERI G., *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 3/2017;

TARLI BARBIERI G., *Le leggi in Commissione nella prima esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in V. CAMASSINA – A. FRANGIONI (a cura di), *Parlamento e storia d'Italia*. *Procedure e politiche*, Edizioni della Normale, Pisa, 2016;

TARLI BARBIERI G., *Legge ed atti del governo e di altre autorità statali*, in P. CARETTI (a cura di), *La legge parlamentare oggi, Osservatorio sulle fonti 2008*, Giappichelli, Torino, 2010;

TESAURO A., *Il sistema parlamentare nell'ordinamento inglese ed in quello francese e italiano*, in *Rass. dir. pubbl*., 1952;

TOSI S., *Bicameralismo funzionale*, in *La Nazione*, 13 maggio 1967;

TRAVERSA S., *Commissioni in sede legislativa o deliberante,* in *Rass. Parl.,* n.1/2008;

TRAVERSA S., *La riserva di legge d'Assemblea,* in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente,* Vallecchi, Firenze, 1969;

TRAVERSA S., *Le commissioni parlamentari,* in *Rass. Parl.,* n.1/2007;

TRIPALDI M.P.C., *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in R. DICKMANN – S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008;

TUCCIARELLI C., *Della navette. Letture e riletture*, in *Quad. cost.*, n. 2/1993;

UNGARI P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia,* Camera dei deputati, Roma, 1968;

VIOLINI L., *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016;

ZAGREBELSKY G., *Zagrebelsky: "Una Grande Riforma piena di pasticci, fuori dalla Costituzione",* intervista a cura di L. MILELLA, in *La Repubblica*, 3 aprile 2014;

ZAGREBELSKY G., *Zagrebelsky: "Sulle riforme il Governo strozza il dibattito chiedendo la fiducia*", in *Il fatto quotidiano*, 12 luglio 2014;

ZAMPETTI U., *I problemi della legislazione e i Regolamenti parlamentari*, in *L'istruttoria legislativa nell'evoluzione del sistema delle fonti normative, Atti del convegno svoltosi a Cagliari il 9 e 10 ottobre 1998*, Consiglio Regionale della Sardegna, 2002.