

LA VITALITÀ DEL PARLAMENTO NELLA SCANSIONE TEMPORALE DEL
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO: UN ASPETTO DEL SISTEMA INGLESE
SPESSO TRASCURATO NEL DIBATTITO SULLE RIFORME IN ITALIA

ARIANNA CARMINATI*

Sommario

1. Premessa. I tentativi di semplificazione del procedimento legislativo italiano a confronto con la gestione del “fattore tempo” nel Parlamento di Westminster. – 2. Il dominio del Governo sulla Camera dei comuni “stretto nelle maglie” della sessione legislativa. – 3. Un primo ridimensionamento, nella prassi, dei poteri del Governo in Parlamento: la contrattazione dell’organizzazione dei lavori attraverso gli *usual channels*. – 4. La programmazione dell’attività legislativa annuale indotta dai ristretti confini temporali della sessione. – 5. L’anticipazione dell’esame parlamentare attraverso il *pre-legislative scrutiny*. – 6. Il forte potere di freno esercitabile dalla Camera dei Lord. – 7. L’allentamento dei vincoli della sessione legislativa: la *carry over motion*. – 8. La perdurante vitalità del Parlamento di Westminster e la prospettiva di un ridimensionamento del ruolo-guida del Governo. – 9. La limitata visione, in chiave meramente “efficientista”, del Parlamento di Westminster come fonte d’ispirazione delle riforme italiane.

Abstract

The recent proposal of the Constitutional reform, defeated by the referendum vote of the 4th December 2016, was based on the assumption of a structural (rather than political) weakness of the Italian parliamentary system, due to the lack of effective power in favour of the Government over the parliamentary agenda. In particular, the reform aimed at speeding up the decision-making process by affecting, at the same time, the bicameralism and the management of the timing of the legislative process. Indeed, despite a variety of reforms over the years, both central-right and central-left parties, but many scholars too, still complain the absence of legal rules and structures provided in other mature democracies, thus emphasising in particular the distance with the UK Westminster model, where the Cabinet acts as the “leading Committee of Parliament” to enhance its policies. Nevertheless, it seems that these proposals are based on a misunderstanding of the nature and effects of procedures and practices of UK Parliament, focusing only on the very strong formal powers available to the Whitehall Cabinet in the law-making process, ignoring the practical ability of the two Houses to delay government legislation, thereby representing considerable institutional and political limitations. This article considers the various rules and practices that determine the organization of parliamentary time in Westminster, in order to provide a more comprehensive understanding of the elements that, taken together, give rise to a substantial form of constitutional constraint.

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nella Università degli Studi di Brescia.
Contatto: arianna.carminati@unibs.it

1. Premessa. I tentativi di semplificazione del procedimento legislativo italiano a confronto con la gestione del “fattore tempo” nel Parlamento di Westminster

Il presente saggio si propone di illustrare le regole e le prassi che determinano l'impiego del tempo nel Parlamento di Westminster con l'intento di soppesare la capacità dell'Esecutivo inglese di “dettare il ritmo” alle due Assemblee nell'ambito del procedimento legislativo. Alla luce di questa analisi si vuole verificare la tesi, diffusa nella dottrina e nella pubblicistica italiane, secondo la quale il sistema parlamentare del Regno Unito «assicura, senza ombra di dubbio, la più elevata concentrazione di potere di governo che sia immaginabile in uno Stato democratico»¹, ed il Governo britannico, ergendosi a “comitato direttivo” della sua maggioranza, a differenza degli Esecutivi italiani² realizza sempre facilmente e celermente il proprio programma in Parlamento³.

A questa tradizionale immagine si sono ispirate importanti riforme del nostro ordinamento parlamentare tese soprattutto a rafforzare lo statuto del

¹ A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 69.

² Secondo G. PITRUZZELLA, *Decreto legge e forma di governo*, in A. SIMONCINI, *L'emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2006, p. 68, il sistema italiano sarebbe lontano dal modello Westminster, in cui «il Governo è il *dominus* dell'agenda parlamentare e quindi il «comitato direttivo» del Parlamento». Con questa espressione, come noto, Leopoldo Elia, in uno scritto del 1951, sottolineava la stretta collaborazione che fin da allora si era instaurata tra il Governo di Gabinetto e la Camera dei comuni nell'esercizio dell'attività legislativa, per metterla a confronto con le difficoltà, politiche e procedurali, che, all'epoca, il Governo italiano incontrava nell'attuare il suo indirizzo politico in Parlamento. Va tuttavia notato come l'illustre A. mettesse già in guardia dal «sottovalutare eccessivamente, come sembra si faccia oggi da molti scrittori, l'importanza della Camera dei Comuni» visto che in alcune occasioni, sia pure non frequenti, «la pressione dei deputati della maggioranza è riuscita a modificare sostanzialmente disegni di legge presentati dal Governo e talvolta persino a farli ritirare» (L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4/1951, ed ora ripubblicato in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 15 s.). Del resto, anni dopo, lo stesso Elia, valutando l'evoluzione della nostra forma di governo, osservava che – anche in forza delle novelle regolamentari e della loro «rigida applicazione, favorita dalla preponderanza dello schieramento maggioritario» – «il governo agisce per davvero come comitato direttivo del Parlamento e come vertice operativo dell'intero apparato statale» (L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, 2003).

³ Si veda, ad esempio, A. BARBERA, *Nota per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, in www.forumcostituzionale.it, 3 agosto 2015, p. 3. Anche Angelo Panebianco insiste sulla definizione del regime parlamentare britannico come «“Governo del Premier”. Niente contrappesi. Il capo del partito che vince le elezioni si prende tutto. Controlla il governo e, tramite, la sua maggioranza parlamentare, controlla anche il Parlamento, fatto salvo, naturalmente, il diritto di tribuna, e le connesse garanzie, di cui dispone l'opposizione. Chi va a cercare veri e propri contrappesi istituzionali nel sistema britannico non li troverà facilmente. I contrappesi sono soprattutto culturali: dipendono dalle tradizioni costituzionali e dalla cultura politica prevalente» (COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ISTITUITA DALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2013, p. 275). Di un Parlamento – quello inglese – che «vede ridotta la sua capacità di incidere sui tempi e sui contenuti della legislazione» parla G. PITRUZZELLA, *Decreto legge e forma di governo*, cit., p. 69.

“Governo in Parlamento” le quali, negli ultimi anni, hanno toccato anche il livello costituzionale. Da ultimo, la proposta di revisione costituzionale approvata durante la XVII legislatura – e che è stata poi respinta col referendum popolare del 4 dicembre 2016 – si occupava di inserire in Costituzione una serie di termini finali in funzione acceleratoria del procedimento legislativo e a beneficio del Governo⁴.

⁴ Se la riforma fosse entrata in vigore, si sarebbe trattato di una novità assoluta per la nostra Carta costituzionale che, nel testo vigente, prevede semmai termini *dilatatori* al fine di aggravare il procedimento di revisione costituzionale, mentre si preoccupa della tempestività dell'*iter* legislativo ordinario soltanto per escludere la fase in Assemblea, con il procedimento decentrato, oppure rinviando alla previsione regolamentare di procedure d'urgenza, ma senza prefissare scadenze entro le quali sottoporre le proposte di legge al voto finale. La Costituzione, inoltre, in due ipotesi collega alcuni effetti giuridici alla circostanza che, decorsi specifici termini, il Parlamento non abbia approvato una determinata legge. Così, ragioni straordinarie di necessità ed urgenza consentono l'adozione di decreti-legge da parte del Governo, la cui efficacia è però temporalmente limitata e condizionata alla loro conversione in legge. Tuttavia, a stretto rigore, non è soggetto a termine finale il procedimento legislativo di conversione: esso, infatti, non deve necessariamente concludersi con un voto esplicito di approvazione o di rigetto del decreto da parte delle Camere, che possono semplicemente lasciar decadere il decreto non portandone a compimento l'esame entro i sessanta giorni di vigenza dell'atto (sul punto si rinvia a A. CARMINATI, *Dalla «ghigliottina» sul decreto Imu-Banca d'Italia al «voto a data certa» in Costituzione: la compromissione degli equilibri della forma di governo parlamentare nel procedimento legislativo «a termine»*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli, 2016, p. 170). Analogamente, la fine dell'anno non può essere considerata come termine entro il quale il Parlamento deve necessariamente concludere il procedimento legislativo di approvazione della legge di bilancio, ma solo come momento dal quale, mancando tale provvedimento, si determina l'esercizio provvisorio. È bensì vero che, nei fatti, entrambi questi procedimenti speciali si sono trasformati in procedimenti “a termine”, poiché le regole parlamentari ne contingentano rigorosamente i tempi e ne assicurano la chiusura entro le date “di scadenza”, rispettivamente, del decreto-legge e dell'esercizio finanziario (faceva eccezione solo la conversione dei decreti alla Camera dei deputati, esclusa per regolamento dal contingentamento, ma il voto finale è stato da ultimo garantito mediante il ricorso, in via “pretoria”, alla c.d. “ghigliottina”. Cfr. S. BALDELLI, *Ragioni ed effetti della c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati: il difficile bilanciamento tra principi costituzionali nell'ambito della funzione parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2016, p. 519 s.; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2014; A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2014). La brevità del procedimento legislativo ed il suo esito “a data certa” hanno peraltro facilitato lo sviluppo, proprio in questi ambiti, di prassi di dubbia legittimità, quali l'uso sistematico delle fiducie “tecniche” e la loro frequente applicazione a maxi-emendamenti comprensivi di interi testi normativi (si tratta dei «due procedimenti c.d. “speciali” più fecondi per quanto riguarda la produzione di *bad practices*», secondo C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 49). Parte della dottrina sostiene che «la combinazione di decreti legge, maxi-emendamenti e questioni di fiducia [sia] il surrogato della mancanza di una corsia preferenziale per il Governo in Parlamento» (S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2015, p. 7). In senso analogo cfr. V. LIPPOLIS, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questione di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, p. 41 s.; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2010, p. 63 s. Anche per Augusto Barbera «Tali fenomeni sono il frutto della debolezza dei governi, che – a differenza dei regimi effettivamente parlamentari – non hanno un adeguato controllo dell'agenda parlamentare –

La retorica a sostegno della riforma, in particolare, ha molto insistito sull'eccentricità del nostro bicameralismo perfetto, non soltanto con riguardo al doppio rapporto fiduciario, ma anche con riferimento all'esercizio paritario della funzione legislativa da parte delle due Camere. Esso recherebbe con sé il rischio, sempre attuale, di continui rimpalli tra l'una e l'altra, senza possibilità di soluzione "a data certa" di eventuali dissidi, superabili soltanto in via politica⁵. In quest'ottica si proponeva, in primo luogo, la drastica trasformazione del procedimento legislativo che, nella maggior parte dei casi⁶, sarebbe divenuto sostanzialmente monocamerale⁷. Ciò sarebbe derivato da diversi accorgimenti tutti tesi a "neutralizzare" il passaggio delle leggi nel nuovo Senato: la mera eventualità dell'esame in Senato delle proposte già approvate dalla Camera politica (disposto su impulso di una minoranza e previa deliberazione del *plenum*); la previsione di un "cronoprogramma"⁸ per stringere l'esame della seconda Camera in tempi ridotti e soggetti ad un termine di scadenza

spesso condizionata, più che dalle opposizioni, dalle minoranze della maggioranza» (v. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ISTITUITA DALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Per una democrazia migliore*, cit., p. 584). In senso contrario v., invece, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 4, il quale osserva: «La *quantità* dei poteri del Governo (...) non è mai stata un problema, mentre lo è stata la loro *qualità*, nel senso che v'è stata la sostituzione dell'uso di poteri straordinari a quello dei poteri ordinari conferiti dalla Costituzione, mentre la debolezza dell'azione governativa è stata sempre imputabile alla condizionante debolezza della struttura politica degli esecutivi».

⁵ V., ad esempio, la lettera inviata nel novembre 2016 dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi agli italiani all'estero, in vista del voto referendario, nella quale spiegava: «Con questa riforma superiamo finalmente il bicameralismo paritario, un sistema legislativo che esiste solo in Italia e costringe ogni legge ad un estenuante ping pong tra Camera e Senato. Anni per approvare una legge, quando il mondo, fuori, corre veloce» (<www.italiachiamaitalia.it/referendum-costituzionale-la-lettera-renzi-agli-italiani-allestero>). La singolarità del bicameralismo legislativo italiano va, tuttavia, ridimensionata ed «è opportuno ricordare che pur essendo meno usuale l'esistenza di un Senato che abbia un ruolo comparabile a quello della Camera bassa, non è raro trovare nel panorama mondiale due Camere del Parlamento che condividano analoghe funzioni legislative o di controllo» (così I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 6).

⁶ Sull'incidenza minima che, nel vigore della nuova riforma, avrebbero avuto le leggi bicamerali rispetto a quelle sostanzialmente monocamerale cfr. S. CECCANTI, *L'articolo 70 e i procedimenti legislativi. I timori infondati*, in www.forumcostituzionale.it, n. 9/2016.

⁷ Per una critica sull'uso del termine "leggi monocamerale" in base all'osservazione che «su tutte queste leggi, nessuna esclusa, vi può infatti essere un contributo del Senato» sia pure configurato come eventuale e superabile, cfr. N. LUPO, *Il nuovo Senato nel procedimento legislativo*, in *St. parl. pol. cost.*, 2015, p. 67.

⁸ Parla di «una sorta di cronoprogramma» con riguardo al passaggio legislativo in Senato, in quanto «assolutamente calendarizzato» dalla proposta di riforma, mentre il procedimento legislativo «in gran parte si svolge alla Camera dei deputati», A. CARIOLA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato*, res. sten., 27 maggio 2014, p. 5. Pone l'accento sulla circostanza che il procedimento legislativo si sarebbe svolto «entro un rigoroso "cronoprogramma" che dovrebbe garantire decisioni tempestive e coerenti con l'indirizzo politico elaborato dal Governo», A. APOSTOLI, *La "nuova" funzione legislativa*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 233.

perentorio (normalmente di trenta giorni); la possibilità della Camera dei deputati di respingere immediatamente gli emendamenti proposti dal Senato, senza subire alcuna dilazione prima di poter far prevalere il proprio dissenso; la mancata previsione di una commissione di conciliazione, a conferma del ruolo meramente monitorio – e non di co-legislatore – che sarebbe stato assegnato al nuovo Senato⁹. Sul fronte della Camera dei deputati, inoltre, con l'istituto del voto “a data certa” si stabiliva una corsia preferenziale in favore dei progetti essenziali alla realizzazione del programma di governo e si garantiva agli Esecutivi una sorta di “ghigliottina costituzionalizzata” e standardizzata, prescrivendo il voto finale della legge entro settanta giorni dall'avvio della relativa procedura, quale che fosse l'andamento in concreto dei lavori parlamentari¹⁰.

A chi criticava tale disegno riformatore per l'assenza di contrappesi, autorevole dottrina replicava che «non ha senso cercare i contropoteri nel Parlamento inteso come un tutto unico ma piuttosto nei poteri che vengono riconosciuti ai singoli parlamentari e alle opposizioni»¹¹. Ricorrendo proprio all'esempio del Regno Unito si è sostenuto che occorrerebbe semmai compensare il rafforzamento del Governo in Parlamento con la definizione di un apposito “statuto delle opposizioni”, fatto essenzialmente di quote di tempo riservate le quali – come accade in quel sistema – senza intralciare il cammino delle proposte governative, consentano di dare quanto meno visibilità, in momenti “separati” della vita parlamentare, anche alle proposte avanzate delle minoranze¹².

Siffatta rappresentazione delle dinamiche parlamentari che si trae dall'esperienza del Parlamento di Westminster per essere assunta a termine di paragone sembra indotta, però, da una considerazione solo parziale dei rapporti che si instaurano, in quell'ordinamento, fra i diversi attori della funzione legislativa¹³. Infatti, è indubbiamente vero che il *Cabinet* britannico gode

⁹ Si opponeva, invece, alla «tesi – che talvolta circola – della scarsa incidenza del Senato», valorizzando il «lungo elenco di materie per le quali è necessaria la deliberazione bicamerale», B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2016, p. 4.

¹⁰ Con la sola attenuazione di un'eventuale dilazione di ulteriori quindici giorni, in relazione ai tempi d'esame da parte della Commissione competente, nonché alla complessità del disegno di legge.

¹¹ A. BARBERA, *Nota per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, cit., p. 3.

¹² A. BARBERA, *Nota per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, cit., p. 3. Per una comparazione sul ruolo dell'opposizione in Italia e nel Regno Unito cfr. P.L. PIETRILLO, *Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PIETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009, p.103 s.

¹³ In senso analogo cfr. A. GIOVANNELLI, *Riforme italiane e suggestioni straniere*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”*.

di importanti prerogative nella definizione dell'agenda parlamentare e nella conduzione dei lavori della Camera dei comuni, e che la prospettiva dell'alternanza fra le forze politiche nei ruoli di maggioranza e di opposizione è un importante fattore di equilibrio che favorisce un naturale *self-restraint*¹⁴, ma ad un'analisi più ampia emerge come l'intero processo legislativo che si svolge nelle due *Houses* sia esposto su più fronti al rischio di stasi o di freno, e resta comunque aperta la possibilità di ricorrere a momenti di concertazione politica dai quali il Governo non può talvolta prescindere se vuole superare le *impasse* procedurali. Ciò accade per l'operare di taluni elementi tipici di quell'ordinamento, non solo di contesto¹⁵ ma anche istituzionali, meno vistosi rispetto al ruolo-guida assegnato al Governo, ma ugualmente importanti nel funzionamento complessivo del sistema.

Dieci studiosi a confronto, Giappichelli, Torino, 2015, p. 13, il quale criticamente osserva: «Mentre nelle Assemblee parlamentari si radicano espedienti procedurali di matrice britannica, dilaga il vezzo di fare generico riferimento all'esperienza del Regno Unito, sottovalutando le differenze, per legittimare impropriamente le più varie riforme (...)». L'A. pone però l'accento soprattutto sulle peculiari «condizioni della nicchia ambientale britannica», con ciò intendendo le caratteristiche – tipiche ed irripetibili – storiche, sociali, culturali, politiche e persino religiose del contesto nel quale operano le istituzioni di governo britanniche, le quali indubbiamente contribuiscono al rendimento complessivo di quella forma di governo. Lo sforzo che qui si propone, invece, è quello di opporsi ai processi di “ingegneria giuridica” – i cui fautori, da ultimo, si sono serviti della «evocazione semplicistica dell'alibi britannico, per replicare sbrigativamente a quanti tem[eva]no che il combinato disposto dell'*Italicum* e la riforma dell'architettura istituzionale comport[asse] dei rischi» (*Ibidem*) – cercando di “rimanere sullo stesso piano” della valutazione comparativa, e cioè usando argomenti di carattere parimenti istituzionale. Si vogliono dunque valutare, in primo luogo, proprio alcune regole di funzionamento del Parlamento di Westminster per smentire la lettura semplificata, in chiave meramente decisionista e “governocentrica”, di quella solida ed efficiente democrazia.

¹⁴ Osservano in proposito R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, Maxwell, London, 2003, p. 408: «All governments are tomorrow's possible opposition, and visa versa, so that frontbench Members on both sides of the chamber will view procedural matters not just from their own immediate vantage point, but prospectively for when the turn of the electoral pendulum occurs».

¹⁵ Similmente, ridimensiona l'effettività del potere di controllo del Governo britannico sul Parlamento – che si riconnette al dominio «dell'agenda parlamentare ed a procedure legislative dai tempi certi e rapidi» – anche G. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 766, valorizzando però essenzialmente il contrappeso politico che esercita, in una solida «democrazia parlamentare partitica» il gruppo parlamentare del partito del *Premier*. L'A. ammonisce: «la realtà è quindi molto più complessa delle facili schematizzazioni; in particolare il rapporto tra esecutivo e partito di maggioranza vede il primo controllare ma nel contempo essere anche controllato dal secondo, secondo una dialettica non sempre visibile all'esterno ma non per questo inesistente».

2. Il dominio del Governo sulla Camera dei comuni “stretto nelle maglie” della sessione legislativa

La scansione temporale che è alla base dell’attività del Parlamento di Westminster consiste nella suddivisione della legislatura in sessioni¹⁶. Ogni sessione dura all’incirca dodici mesi¹⁷ e, a seguito dell’introduzione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*¹⁸, decorre di regola dalla prima settimana di maggio di ciascun anno, in coincidenza col rinnovo della *House of Commons*. La legislatura, salvo il caso di scioglimento anticipato della Camera dei comuni, dura cinque anni e contempla pertanto, al suo interno, cinque sessioni¹⁹.

La quantità di tempo a disposizione, nell’arco di ciascuna sessione, è relativamente costante e prevedibile. Dal 2002, infatti, il Governo si è impegnato a preannunciare i periodi di sospensione dei lavori parlamentari nel quadro del calendario annuale²⁰. Alla Camera dei comuni, inoltre, sono prestabiliti i giorni e la durata²¹ delle sedute nell’arco della settimana e, complessivamente, questo ramo del Parlamento si riunisce all’incirca 150 giorni l’anno²².

¹⁶ «The sessional cycle (...) at present governs all proceedings in Parliament» (Modernisation Committee, First Report, *The Legislative Process*, HC 190, 1997-98, para. 67). A. KELSO, *Parliamentary Reform at Westminster*, Manchester U.P., Manchester, 2009, p. 59, osserva che «around sessions» è costruito uno «structural edifice».

¹⁷ Ricorda E. MAY, *Parliamentary Practice*, Lexis Nexis, London, 2011, p. 327, che la durata di una sessione può essere anticipata o prorogata «which have been to date prerogative acts of the Crown». Conseguentemente «the duration of a session has been determined by the Government», sebbene si tratti di una decisione condizionata dalle convenzioni e dalle scadenze di alcuni atti. Infatti, si osserva che «The constitutional convention of an annual session is a strong one» (R. WALTERS, R. ROGERS, *How Parliament works*, Routledge, London, 2015, p. 128).

¹⁸ Sugli effetti di questa importante riforma sul funzionamento della forma di governo inglese cfr. O. CHESSA, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 3/2015, p. 809 s. Sul recente scioglimento anticipato chiesto dalla Premier Theresa May a due anni dalle precedenti elezioni che sembra ricondurre tale potere nelle mani del Governo, cfr. G. CARVALE, “Snap election” e “stronger leadership”: gli obiettivi di Theresa May, in *www.dpce.it*, 27 aprile 2017; A. RENWICK, *The Fixed-term Parliaments Act and the snap election*, in *The Constitution Unit blog*, 18 aprile 2017; P. REID, *How Fixed Is a Fixed-term Parliament?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 20 aprile 2017.

¹⁹ «The fixed-term parliaments act 2011 provided that general elections should take place every five years on the first Thursday in May, which led to a change in the setting of parliamentary sessions. There are now five 12-month sessions with the Queen’s Speech Opening Parliament in May or June, rather than as previously in November» (M. ZANDER, *The Law-Making Process*, Bloomsbury, London, 2015, p. 14).

²⁰ V., ad esempio, il calendario della Camera dei comuni per la sessione 2016-17, <www.parliament.uk/about/faqs/house-of-commons/faqs/business-faq-page/recess-dates/>

²¹ Sulla possibilità, invece, di far perdurare le sedute del Parlamento italiano per un tempo indefinito, quando lo richiedano il Governo e la maggioranza in funzione «acceleratoria e anti-ostruzionistica», attraverso gli istituti dell’«ultracalendario» (al Senato) e della «seduta fiume» (alla Camera dei deputati), cfr. A. ZITO, *Note sulla programmazione dei lavori parlamentari nella XVII legislatura*, in *Rass. parl.*, n. 4/2016, p. 712.

²² Procedure Committee, First Report, *Sitting hours and Parliamentary calendar*, HC 330, 2012-13, para. 10.

La suddivisione in sessioni produce effetti importanti sull'attività legislativa: infatti, i progetti di legge che siano esaminati dal Parlamento all'interno di una sessione, e che non abbiano ancora concluso il loro *iter*, decadono, e dovranno essere eventualmente reintrodotti nella sessione successiva dovendo, in tal caso, ripercorrere tutte le fasi dell'esame parlamentare²³.

Questo elemento distintivo²⁴ dell'organizzazione delle due *Houses* rende la gestione del "fattore tempo" particolarmente cruciale, visto che la puntuale approvazione di una legge è seriamente messa a rischio ogni qual volta si presenti una difficoltà politica che possa avere risvolti procedurali. In tale prospettiva, e con funzione essenzialmente di riequilibrio, il Governo è investito di poteri formali di controllo dei lavori parlamentari della Camera dei comuni²⁵. Tale posizione si traduce in una serie di prerogative – sancite dagli *standing orders* di questo ramo del Parlamento – che, effettivamente, conferiscono all'Esecutivo britannico il quasi totale dominio (con poche eccezioni²⁶) dell'ordine del giorno dell'Assemblea politica.

Occorre anzi tutto rilevare che i Comuni non dispongono di un programma periodico dei lavori che ne definisca gli impegni nel medio periodo. Lo schema dell'attività parlamentare ha soltanto cadenza settimanale²⁷, e viene annunciato all'Assemblea ogni giovedì dal *Leader of the House*²⁸: in questa occasione i parlamentari (solitamente, lo *Shadow Prime Minister* e i *backben-*

²³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 261; E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 145.

²⁴ Si tratta di una regola che, in termini così "drastici", viene applicata soltanto da pochi altri Parlamenti nel panorama comparato (come sottolineato dal prof. Norton nel corso di una audizione parlamentare, cfr. Reform of the House of Commons Committee, *First Report, Rebuilding the House*, HC 1117, 2008-09, P. NORTON written evidence, ev. 10).

²⁵ H. DÖRING, *Time as a scarce resource: government control of the Agenda*, in H. DÖRING (a cura di), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Weriag-St. Martin's Press, Frankfurt-New York, 1995, p. 242.

²⁶ «In setting the business, government is constrained by the time allocated in Standing Orders to certain items» (M. RUSSELL, A. PAUN, *Managing Parliament Better? A Business Committee for the House of Commons*, in Constitution Unit 2006, p. 7). Riserve di tempo sono garantite, nella sessione, alla discussione di temi scelti delle opposizioni, nonché all'esame dei *Private Members' bills*. In particolare, trentacinque giorni sono ora riservati alla trattazione di argomenti di interesse dei *backbenchers*, che vanno a sommarsi agli *opposition days* come tempo "non governativo". Per una descrizione dei tempi di lavoro della Camera dei Comuni e delle regole sulla loro suddivisione interna cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 126; P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 46.

²⁷ «The Business Statement consists of a series of questions usually restricted to one hour, based on a schedule which has only just been presented to the House» (Political and Constitutional Reform Committee, Third Report, *Revisiting Rebuilding the House*, HC 82, 2013-14, para. 66).

²⁸ «The Government merely announces forthcoming business in response to a weekly question from the Opposition» (D. HOWARTH, *The House of Commons Backbench Business Committee*, in *Public Law*, 2011, p. 490).

chers di entrambe le parti) possono prendere la parola per esprimersi criticamente (in un dibattito che dura all'incirca un'ora) ma non possono proporre emendamenti né votare sull'agenda²⁹. Ciò in forza della regola, sancita dallo S.O.14, secondo la quale «government business shall have precedence at every sitting», rafforzata dallo S.O.27 che riserva ai membri del Governo il diritto «of arranging government business, whether orders of the day or notices of motion, in such order as they think fit»³⁰.

Il controllo del Governo sull'agenda parlamentare è stato ulteriormente implementato a seguito delle riforme promosse dai governi del *New Labour* guidati da Tony Blair: all'incirca nello stesso periodo nel quale le due Camere del Parlamento italiano si dotavano di un sistema routinario di contingentamento dei tempi di esame delle proposte legislative, infatti, la *House of Commons* sperimentava l'analogo meccanismo della c.d. *programme motion*, ossia un istituto che, essenzialmente, consente di stabilire in via preventiva, di volta in volta, la durata di ciascun procedimento legislativo.

Dopo un periodo di prova, tale modalità veniva recepita negli S.O. da 83A ad 83I³¹, giungendo a stabilizzare nelle regole parlamentari una riforma molto importante per gli equilibri della forma di governo. Nell'attuale configurazione, la *programme motion* è promossa dal Governo prima dell'avvio del *Second Reading* dei propri progetti³², e viene sottoposta al voto dell'Assemblea al termine di tale fase, prodromica all'avvio dei lavori in commissione. La mozione governativa è messa ai voti senza poter essere emendata³³, né specificamente dibattuta. Essa – oltre a contenere le c.d. “*provisions for committal of the bill*”, relative all'*iter* da seguire per l'esame di un certo progetto di legge³⁴ – provvede a fissare il termine per la conclusione del *Committee stage* – c.d.

²⁹ M. RUSSELL, A. PAUN, *Managing Parliament*, cit., p. 7.

³⁰ La regola espressa nello S.O. 14 costituisce la base «of the Government's control over the business of the House» (E. May, *Parliamentary Practice*, cit., p. 332). In media, all'incirca i tre quinti del complessivo tempo parlamentare sono destinati alle priorità indicate dal Governo (M. RUSH, C. ETTINGHAUSEN, *Opening up the usual channels*, Hansard Society, London, 2001, p. 5).

³¹ Per un resoconto delle tappe che portarono alla stabilizzazione della misura nelle regole parlamentari, cfr. House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills*, Facsheet P10, 2010.

³² «The majority of government bills are programmed. And, in practice, only government bills are programmed» (Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills*, 2016, p. 1).

³³ Osserva E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 469: «During the course of debate [at Second Reading] it has sometimes become apparent that the motion needs to be changed. In such circumstances, the Government has invited the House to agree the original motion on the understanding that a revised version will be tabled in the following few days».

³⁴ Cfr. Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 5. Esiste una stretta connessione fra l'istruttoria in commissione e la programmazione dei lavori. Infatti, «From 15 November 2006, all public bill committees on bills subject to a programme motion could receive written evidence» (J. LEVY, *Strengthening Parliament's Powers of Scrutiny?*, in *The Constitution Unit*, 2009, p. 25).

“*out date*”³⁵ – nonché spesso, sebbene non sia richiesto, anche la durata e il termine conclusivo del *Report stage* e del *Third Reading Stage*³⁶, che normalmente si svolgono in un unico giorno³⁷.

L'ulteriore suddivisione del tempo di esame delle proposte governative in commissione è rimessa ad una sottocommissione³⁸ che procede a stabilire, nel dettaglio, il programma dell'eventuale istruttoria orale (fissando giorni, durata ed elenco delle audizioni), l'ordine di esame degli articoli del progetto³⁹, e a determinare l'ora entro la quale la commissione dovrà concludere definitivamente i suoi lavori. Accanto a questo “*final knife*”, la risoluzione proposta dalla sottocommissione, e successivamente sottoposta alla discussione (contingentata⁴⁰) e al voto della *public bill committee*, può stabilire ulteriori “ghigliottine” – i c.d. *internal knives* – che garantiscono il rispetto della tempistica programmata. Esse scandiscono l'esame delle diverse disposizioni del progetto fissando, per ciascuna, termini conclusivi⁴¹, con la conseguenza che, quando questi siano scaduti⁴², il presidente della commissione deve porre la questione pendente in votazione, tagliando il dibattito e gli emendamenti non ancora esaminati⁴³.

³⁵ L. THOMPSON, *More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons*, in *Parliament Affairs*, n. 3/2013, p. 464, osserva: «Despite the changes made to sitting hours in recent years, modern bill committees are actually spending a greater amount of time scrutinising bills than previously».

³⁶ Cfr. Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 6. e 21.

³⁷ «Most initial programme motions provide for a single day» (Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 6. nt. 23). Sulla necessità di concedere più tempo lo svolgimento del *Report Stage* cfr. Procedure Committee (Commons), Third Report, *Programming*, HC 767, 2013-14, para. 47.

³⁸ Si tratta della *Programming sub-committee* che è formata di otto membri nominati dallo *Speaker* e scelti fra i componenti della *Public bill committee* (cfr. S.O. 83C). Per garantire l'equilibrata composizione di questo organo ristretto sono di regola rappresentati i diversi soggetti politici (esponenti del *Cabinet*, opposizioni, *whips* e *backbenchers*) che animano il processo legislativo. La *sub-committee* si riunisce in privato secondo le regole previste per le *Select Committees* (cfr. E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 873) e deve concludere i suoi lavori entro due ore dal loro inizio (cfr. S.O. 83C(6)).

³⁹ «The programming sub-committee can (and often does) alter the order in which the bill is considered. For example, resolutions often provide for each Schedule to be considered immediately after the clause that introduces it» (Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 12).

⁴⁰ Cfr. S.O. 83C(9) che fissa un tempo limite di mezz'ora.

⁴¹ «'Knives' are the cut-off points at which debate on particular sections of the bill must be completed» (Cabinet Office, *Guide to making legislation*, 2016, para.164).

⁴² Sui modi di applicare i “coltelli” e di conteggiare il termine entro il quale concludere l'esame parlamentare, cfr. Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 32 s.

⁴³ «The effect of those Motions is that when one of the “knives” falls, a number of clauses of the Bill are voted on, often *en bloc*, without any discussion at all» (D. GREENBERG, *Dangerous Trends in Modern Legislation... and how to reverse them*, in *Centre for Policy Studies*, 2016, p. 2). Il programma della commissione può essere rivisto per adattarlo alle esigenze emerse nel corso del procedimento legislativo, ed in particolare per ampliare il tempo concesso alla commissione per concludere i

Come è stato osservato: «Since the regular use of programming of bills, the passage of government legislation through the House of Commons has become more predictable»⁴⁴.

La certezza dei tempi del procedimento legislativo parlamentare risponde ad un sicuro interesse del Governo, mentre può essere messo in dubbio che essa abbia comportato quell'atteso miglioramento dell'attività legislativa e dell'efficacia dell'esame parlamentare che si paventava dovesse discendere dalla preventiva organizzazione dei lavori e da un uso più equilibrato del tempo destinato a ciascun progetto⁴⁵. Al contrario, nella prassi sono emersi alcuni problemi con riguardo all'effettiva possibilità dei parlamentari di concentrare la loro attenzione sugli aspetti più importanti dei progetti al loro esame⁴⁶: la ristrettezza dei tempi costringe quasi sempre a dover selezionare gli emendamenti, e a discuterli e a votarli in blocco⁴⁷; la necessità di rispettare

suoi lavori. La relativa procedura di modifica dell'iniziale *programme motion* trova puntuale disciplina negli *standing orders* (v. S.O. 83C): la proposta della commissione va sottoposta al voto dell'Assemblea e può essere preceduta da un eventuale dibattito, anch'esso con tempi contingentati (Cfr. Office of the Parliamentary Counsel, *Programming of Bills* cit., p. 16: «If the motion gives effect to the committee's recommendations, and does not reduce the amount of time already allocated to the proceedings, it is taken forthwith. Otherwise, it can be debated for not more than three-quarters of an hour»). Inoltre, *supplementary programme motions*, sebbene inusuali, possono essere aggiunte, durante l'*iter*, per organizzare nel dettaglio gli ulteriori lavori della House of Commons, una volta giunti al *Report stage*, fermo restando, di regola, il termine conclusivo fissato nella mozione iniziale

⁴⁴ E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 336.

⁴⁵ Il primo rapporto della *Modernisation Committee* partiva dalla premessa che, grazie alla programmazione dell'attività legislativa, «the Opposition should be guaranteed debates, and votes as necessary, on the parts of the Bill it considers important. All parties and individual backbenchers should be assured that their voices will be heard on issues that are of concern to them. Above all, the general public, and those in particular to whom the legislation is directed and who are affected by it, can benefit from more effective, sustained and consistent scrutiny of draft legislation producing better drafted laws and a reduced likelihood of unforeseen consequences» (Modernisation Committee, First Report, *The Legislative Process*, HC 190, 1997-98, para. 60).

⁴⁶ «While the introduction of programming in 1997 made it more likely that all clauses of a bill would receive attention, the tendency remained to place most consideration on the early clauses and rush through the later ones» (J. LEVY, *Strengthening Parliament's Powers of Scrutiny?*, cit., p. 35). Osserva L. THOMPSON, L. THOMPSON, *Making British Law. Committees in Action*, cit., p. 24, che la programmazione dei lavori «can have negative consequences on the scrutiny of bills in committee. It can also mean that a significant proportion of the bill is left completely unscrutinised by the committee».

⁴⁷ «There is (...) a complex interplay between the number of groups and the use of internal "knives" in programme motions which affects whether the opportunity arises to debate any individual amendment and whether whole sections of a bill may escape scrutiny by this House» (Procedure Committee (Commons), First Report, *Sitting hours and the Parliamentary calendar*, HC 330, 2012-13, para. 71). Sull'importanza del potere di emendamento quale prerogativa dei singoli parlamentari cfr. B. E. RASCH, G. TSEBELIS, *Governments and legislative agenda setting. An introduction*, in E. RASCH, G. TSEBELIS, *The Roles of Governments in Legislative Agenda Setting*, Routledge, London, 2011, p. 6, che osservano: «Parliaments always have the possibility to turn down government bills. But (...) veto power of this kind might be rather weak if it is not combined with the power to amend (...). If

il termine finale si abbatte sul *Report stage*, che rappresenta l'unico momento nel quale tutti i parlamentari (e non solo i membri della competente commissione, istituita di volta in volta attraverso gli *usual channels*⁴⁸) possono discutere e avanzare proposte di modifica dettagliate ad un progetto di legge⁴⁹; la presentazione di emendamenti da parte del Governo, specie se avviene in fase avanzata dei lavori, incide ulteriormente sulla possibilità di svolgere un esame adeguato nel tempo inizialmente fissato⁵⁰.

A farne le spese sono specialmente i parlamentari di opposizione⁵¹ e i *backbenchers*, compresi quelli di maggioranza⁵², la cui insofferenza si è talvolta tradotta in «very large rebellions against bills at Second Reading»⁵³, ossia nell'unica fase del procedimento legislativo della *House of Commons* non compresa nella *programme motion*.

no amendment (closed rules) or a very few amendments (restrictive rules) to proposals from the government are allowed, it will be hard for the parliament to assert itself».

⁴⁸ Sul significato di questa espressione v. oltre, § 3.

⁴⁹ «It is particularly at Report stage that the tension between the needs of scrutiny and debate, and the time available, can be most acute» (Procedure Committee (Commons), *Sitting hours*, cit., para. 69). D'altro canto: «The report stage is the only opportunity for the House as a whole to engage with proposed legislation and debate and decide its principal provisions in any detail» (Procedure Committee (Commons), Third Report, *Programming*, HC 767, 2013-14, para. 3). Sull'incidenza dell'attività emendativa durante il Report stage cfr. M.H. QVORTRUP, *Extreme institutional dominance by the executive... most of the time*, in E. RASCH-G. TSEBELIS (a cura di), *The Roles of Governments in Legislative Agenda Setting*, cit., p. 82: «when legislation is amended is typically at the Report Stage as was the case when the Tony Blair's Terrorism Bill was amended in November 2005».

⁵⁰ Come è stato osservato: «the late tabling of significant Government amendments to non-emergency bills (...) may, in effect, amount to emergency legislation» (Constitution Committee (Lords), Fifteenth Report, *Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, HL 116 of 2008-2009, para. 98). L'iniziativa tardiva del Governo può derivare dall'insufficiente preparazione dei propri progetti che spinge lo stesso Governo a modificarli durante l'esame parlamentare («the Government seems ready to introduce partially formulated Bills, leaving officials to continue to work on the drafting of further provisions right up until the last possible moment», Constitution Committee (Lords), *Fast-track Legislation...* cit., para. 99). Ma occorre anche osservare che, in molti casi, gli emendamenti governativi accolgono proprio le istanze emerse durante la fase in commissione (cfr. L. THOMPSON, *Making British Law. Committees in Action*, cit., p. 80 s.: «A close examination of the report stage of government bills finds that a significant number of the government amendments introduced are motivated by the bill's committee stage, or emanate from meetings between ministers and committee members following the end of committee stage»).

⁵¹ «In using programming there is a potential tension between facilitating business and protecting the rights of opposition parties» (Modernisation Committee, First Report, *Revitalising the Chamber: the role of back bench Member*, HC 337, 2006-07, para. 123).

⁵² Reform Committee, First Report, *Rebuilding the House*, HC 1117, 2008-09, para. 112-113.

⁵³ «Programming, as currently constituted, is not beneficial. One consequence, absolutely, has been to shove out backbenchers from the Report stage of the legislative process. It is one reason (...) why you are now getting very large rebellions against bills at Second Reading. You are getting them because backbenchers are no longer sure that they will be able to get their chance to use targeted amendments later on in the process. (Prof. Philip Cowley, audizione resa alla Modernisation Committee, First Report, *Revitalising the Chamber*, cit., ev. 24).

Si tratta, dunque, di un istituto molto controverso, che fin dalla sua introduzione ha comportato una spaccatura fra le forze parlamentari⁵⁴, assestate su posizioni nettamente divergenti fra chi riteneva che il problema del procedimento legislativo «lies in inefficient procedures that need to be changed in order to ensure more expeditious approval of legislation» e chi, al contrario, osservava che il problema «lies in the overloading of the legislative machine and of the desire of the executive to use that overloading as pretext to curtail parliamentary scrutiny mechanism»⁵⁵.

Invero, anche prima di questa riforma il Governo, con la *closure* e, soprattutto, con la c.d. ghigliottina, disponeva di strumenti per tagliare il dibattito ed assicurare la decisione dei propri progetti⁵⁶. Diversamente da quelli, però, la *programme motion* prescinde da pratiche ostruzionistiche e non rappresenta una misura eccezionale⁵⁷, ben potendo essere definita «automatic programming of legislation»⁵⁸. Tant'è vero che mentre si è ridotto l'uso della ghigliottina, la sua sostituzione nella prassi con la *programme motion* ha fatto lievitare, al contempo, il numero di progetti esaminati in tempi contingentati.

Anche la procedura di discussione e approvazione della *programme motion* è più semplice e più celere poiché, a differenza della ghigliottina – che prevede un dibattito di tre ore⁵⁹ – non è discussa in Assemblea, ma subito votata e sono ristretti e prestabiliti anche i tempi per procedere ad ulteriori specificazioni o modifiche della mozione iniziale⁶⁰. Ne consegue l'impossibilità di fare ostruzionismo: ciò può indebolire la capacità delle minoranze di incidere sulla decisione circa i tempi e l'organizzazione dei lavori, anche in caso di ri-

⁵⁴ Cfr. V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 136.

⁵⁵ A. KELSO, *Parliamentary Reform at Westminster*, cit., p. 52.

⁵⁶ Come viene sottolineato: «Many procedures are designed to curtail debate» (R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 309).

⁵⁷ All'approvazione della *programme motion* viene a mancare «la giustificazione fornita dalla necessità di superare un'impasse procedurale effettivamente verificatasi» (V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 137). Analogamente, E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 476: «before the advent of programming, an allocation of time order was not usually moved until after the second reading of a bill, and then usually not until the rate of progress in committee had provided an argument for its necessity».

⁵⁸ P. Cowley, audizione resa alla Modernisation Committee, First Report, *Revitalising the Chamber*, cit., ev. 18. L'impiego della misura è diventato, in effetti, sistematico a partire dagli anni 2000.

⁵⁹ Cfr. S.O. 83 e R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 414. In casi particolarmente controversi, tuttavia, la discussione sulla ghigliottina si è protratta anche oltre le tre ore, come accaduto nel 1977 con il *Scotland and Wales Bill*.

⁶⁰ Sull'opportunità di consentire il dibattito prima dell'adozione di una mozione controversa cfr. Procedure Committee (Commons), Fourth report, *Programming*, HC 325, 2003-04, para. 18: «We recommend that the sessional orders should be changed to allow programming motions to be decided without debate only with cross-party support; on other occasions the Government would, if necessary, have to justify such a motion in a one-hour debate».

forme legislative controverse⁶¹. La *programme motion*, inoltre, non coinvolge lo *Speaker* nella valutazione circa l'opportunità e la congruità della misura, la cui proposta rientra nella piena disponibilità del Governo.

Le resistenze emerse in fase di adozione di questo strumento – e peraltro nell'occasione forzosamente superate facendo ricorso alla tradizionale ghiottina⁶² – hanno accompagnato anche il suo primo utilizzo, quando le proposte sulla programmazione dei lavori, di volta in volta, sono state approvate col dissenso delle minoranze e spesso solo a seguito di *divisions*. Si è trattato di un clima “avversariale” di gestione delle procedure parlamentari che non è affatto usuale per il Parlamento di Westminster⁶³ e che, se protratto, avrebbe potuto indebolire la posizione del Governo specialmente nel delicato rapporto con i *beckbenchers* di maggioranza.

3. Un primo ridimensionamento, nella prassi, dei poteri del Governo in Parlamento: la contrattazione dell'organizzazione dei lavori attraverso gli *usual channels*

I descritti vantaggi procedurali in capo all'Esecutivo effettivamente assegnano a quest'organo, da un punto di vista formale, un potere di direzione quasi assoluto dell'attività legislativa. Tuttavia, alla prova dei fatti questa rappresentazione appare meno pacifica, ed il giudizio si complica⁶⁴.

In particolare, nell'arena parlamentare di Westminster normalmente si svolgono ampi negoziati che hanno ad oggetto, in primo luogo, proprio le questioni procedurali che precludono la discussione, nel merito, delle leggi.

Così, la definizione dei contenuti e delle priorità dell'agenda settimanale implica un'intensa trattativa politica da svolgere sia all'interno del Governo, sia al di fuori del *Cabinet* e, in particolare, col Parlamento. Essa avviene attraverso i c.d. *usual channels*, ossia mediante contatti privati, informali e senza

⁶¹ La pubblicità alla quale è soggetta la decisione sulla “ghiottina”, invece, è stata spesso occasione di dibattiti «infuocati e usati anche a scopo negoziale dall'Opposizione, che vedendosi tagliare i tempi in commissione, cerca poi di “riconquistarne” in altre fasi del procedimento» (C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forma di governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 392, nt. 189).

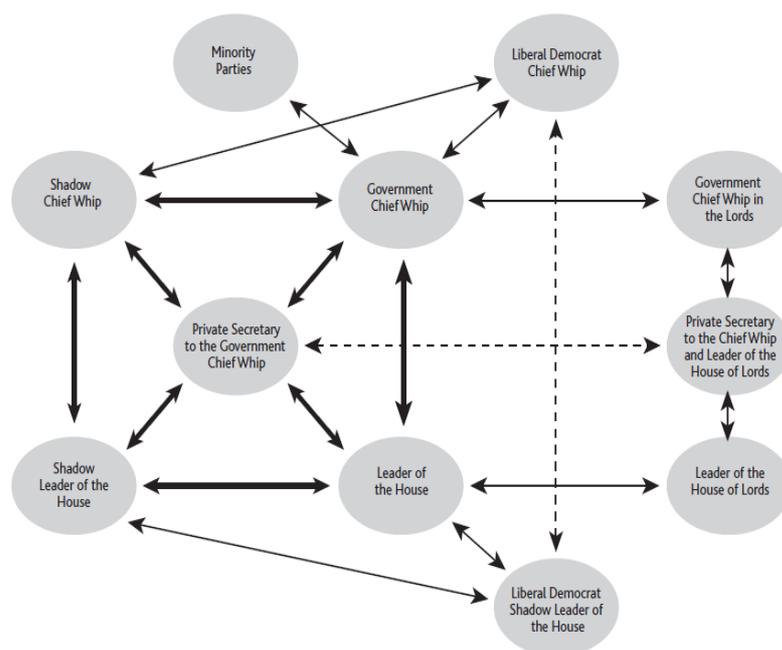
⁶² Ricorda A. KELSO, *Parliamentary Reform at Westminster*, cit., p. 53, che in avvio della discussione sulla riforma della programmazione dei lavori «over two hours were spent initially debating a business motion put forward by the government to limit the length of the debate», coi parlamentari di opposizione che denunciavano di essere costretti a «debate on a motion that will curtail our rights to be curtailed».

⁶³ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 407, che riferiscono di «harmonious relations», normalmente determinate dal «mutual interest in securing, on the whole, agreement over the arrangement and timing of business (but not its content), with much give and take between the two sides».

⁶⁴ Lo evidenziava già H. DÖRING, *Time as a scarce resource: government control of the Agenda*, cit., p. 226: «the formal rules could give the government absolute powers if it is so wished», ma in pratica «this is a more subtle affair and a few qualifications are therefore appropriate».

pubblicità, che coinvolgono alcuni soggetti-chiave dell'arena politica chiamati a sovrintendere al rapporto tra il *Cabinet* e la sua maggioranza in Parlamento, nonché fra la stessa maggioranza e le opposizioni parlamentari. Si tratta, su un fronte, del *Leader of the House* e del *Chief Whip*, entrambi membri del *Cabinet*, e, sull'altro fronte, dei vertici delle (principali) forze di opposizione, nei ruoli, speculari, di *Opposition leader(s) of the House* e di *Opposition chief whip(s)*. Questa trattativa è sostenuta dall'attività di mediazione dei funzionari alle dipendenze del Governo, fra i quali spicca il *Private secretary to the chief whip*, la cui carica non dipende, per convenzione, dall'Esecutivo del momento, e che anche per questa ragione garantisce un supporto tecnico tendenzialmente equidistante nei confronti delle parti politiche, utile a conciliare le rispettive posizioni⁶⁵.

Lo schema seguente, pubblicato nel Report *Opening up the usual channels*⁶⁶, mette in evidenza la pluralità di soggetti e di contatti (riferiti anche alla Camera dei Lord, di cui si dirà oltre) che si cela dietro la determinazione, formalmente solo governativa, dell'agenda parlamentare.



⁶⁵ M. RUSH, C. ETTINGHAUSEN, *Opening up the usual channels*, cit., p. 12.

⁶⁶ M. RUSH, C. ETTINGHAUSEN, *Opening up the usual channels*, cit., p. 15.

Anche la descritta prerogativa che consente al Governo di contingentare i tempi parlamentari per l'esame dei propri progetti, proponendo la *programme motion*, è diventata oggetto di mediazione con le altre parti politiche, così che «the proposed timetable is likely to be modified as a result of discussions through the usual channels»⁶⁷. Piuttosto che procedere unilateralmente⁶⁸, l'Esecutivo «works hard to make Programming consensual and Opposition to Programming has decreased»⁶⁹.

Nessun Governo britannico, per quanto politicamente forte, può permettersi di prescindere da questi contatti che si distinguono perciò, rispetto alle prassi di altri sistemi parlamentari, soltanto per il fatto di non svolgersi in una sede istituzionale ad essi specificamente dedicata.

A questo proposito, è stata finora respinta la proposta di creare anche nel Parlamento di Westminster, come avviene in altri Paesi, una sede apposita dove redigere, alla presenza dei rappresentanti delle diverse forze politiche, lo schema periodico dei lavori parlamentari e quello dei tempi di discussione, da sottoporre al voto dell'Assemblea⁷⁰.

⁶⁷ Cabinet Office, *Guide to making legislation* cit., p. 183, ove si specifica inoltre: «Programming is intended to be flexible: the precise nature of the process will depend on the bill and how the minister, the business managers and the Opposition wish to handle it».

⁶⁸ «Much of the parliamentary timetable in the Commons is based on agreement rather than forced through by use, actual or threatened, of the government's majority» (M. RUSH-C. ETTINGHAUSEN, *Opening up the usual channels*, cit., p. 19)

⁶⁹ J. STRAW, *Memorandum for the Modernisation Committee*, in Modernisation Committee, *Revisiting the Chamber* cit., para. 122. Registra, nel tempo, una certa riduzione della conflittualità, con riguardo all'approvazione delle *programme motions*, e del numero di emendamenti che, per effetto del contingentamento, non riescono ad essere né discussi né votati anche V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 138, il quale, però, conclude osservando: «non si può dire che i problemi posti dalla stabilizzazione del ricorso al sistema del *programming of bills* siano da ritenersi superati».

⁷⁰ L'istituzione di una *Business Committee* è stata più volte raccomandata dalle Commissioni di riforma attivate nei due rami del Parlamento, a partire dalla *Reform Committee* presieduta da Tony Wright (Cfr. A. PAUN, M. RUSSELL, *Managing Parliament Better?*, cit., p. 10 s.). Dopo una serie di promesse "informali" da parte degli Esecutivi di dar seguito a tali proposte, il *Coalition agreement* siglato tra i Conservatori e i Liberali espressamente prevedeva: «A House Business Committee, to consider government business, will be established by the third year of the Parliament» (HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, 2010, p. 27). L'impegno non venne poi rispettato dal Governo Cameron e, da ultimo, è stato ufficialmente abbandonato (cfr. R. KELLY, *House Business Committee*, in *Briefing Paper* 6394, 2015, p. 17, che riporta la dichiarazione della *Deputy Leader of the House*, Thérèse Coffey, in proposito: «There was an absence of consensus on this issue at the end of the previous Parliament, and there is still no consensus at the beginning of this Parliament. The Government therefore have no intention of bringing forward proposals»). L'acceso dibattito che oltremania, negli ultimi anni, ha riguardato questo argomento è comunque servito ad individuare negli S.O. quote di tempo sottratte al "*government time*" e la cui gestione è affidata ad una apposita *Backbencher's Business Committee*, istituita ai sensi dello S.O. 152J (sulla cui composizione cfr. E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 851). Questo tempo viene impiegato per lo svolgimento di attività politica e di controllo da parte dei Comuni su questioni scomode per il Governo, ovvero che richiamano un consenso trasversale tra le forze politiche (cfr. D. H. FOSTER,

Siffatto organo potrebbe servire a rendere la programmazione dei lavori più trasparente e partecipata, specie con riguardo ai partiti minori, ma nella sostanza si ammette che i rapporti di forza tra i soggetti coinvolti resterebbero inalterati. In definitiva, la prevalenza del programma del Governo in Parlamento, negli ordinamenti parlamentari, dipende essenzialmente dal fatto che, anche istituzionalizzando gli *usual channels*, «at the end of the day, government control over parliament is primarily exercised through party channels and by the fact that (at least normally) it has a partisan majority in the house»⁷¹. Infatti, l'esame comparato conferma che, anche nei Parlamenti che prevedono un organo di programmazione dei lavori, il Governo tende comunque a dominare l'agenda parlamentare e a conferire priorità alle proprie proposte⁷²: la trattativa politica, sebbene istituzionalizzata, si svolge in ogni caso fra l'Esecutivo e i vertici dei maggiori partiti, «but provide no leverage for other backbenchers and particularly for cross-party groups»⁷³, né determina di per sé un rafforzamento del Parlamento.

Del resto, la distanza rispetto agli altri sistemi parlamentari appare ancor più ridotta se si osserva, con l'Erskine May, che il Governo britannico decide la programmazione dell'attività legislativa ma non l'uso del tempo destinato all'esame dei provvedimenti da esso proposti. Infatti, il *Government time* è anche *opposition time*, e il comportamento delle opposizioni esercita una notevole influenza sulla distribuzione del tempo nell'arco della sessione parlamentare⁷⁴. Inoltre, il Governo teme sempre il dissenso dei propri *backbenchers*: l'importanza del sostegno di questi ultimi è confermata dal fatto che, nel caso in cui l'Esecutivo sia battuto sulla *programme motion*⁷⁵, il relativo

Going 'Where Angels Fear to Tread': How Effective was the Backbench Business Committee in the 2010-2012 Parliamentary Session?, in *Parliament Affairs*, n. 68/2015, p. 123 s.).

⁷¹ A. PAUN, M. RUSSELL, *Managing Parliament Better?* cit., p. 32.

⁷² «Government will still tend to dominate the parliamentary agenda and 'get its way', as a result of having a majority on the business committee as well as in the chamber itself» (A. PAUN-M. RUSSELL, *Managing Parliament Better?* cit., p. 32).

⁷³ A. PAUN, M. RUSSELL, *The House Rules*, The Constitution Unit, 2007, p. 81. In senso analogo cfr. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, cit., p. 43, che osserva come, anche negli ordinamenti che non assegnano formalmente al Governo il potere di fissare l'ordine del giorno dell'Assemblea, si garantisce comunque «alla maggioranza una posizione privilegiata nelle procedure decisionali relative alla programmazione dei lavori o attraverso le modalità di composizione dell'organo competente (...) o mediante il criterio del voto ponderato alle relative decisioni».

⁷⁴ E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 332. «Within the overall framework of the government's legislative programme, exactly how time is used is partly within the discretion of the opposition parties». (Modernisation Committee, *Revitalising the Chamber* cit., para. 119).

⁷⁵ Si tratta, invero, di casi molto sporadici perchè, si osserva: «the decisions about how long each separate part should be, from second reading, to remaining stages and third reading (...) are generally negotiated with the official Opposition, but are then imposed on the House. Programme Motions are very rarely defeated», Reform Committee (Commons), Third Report, *Revitalising Rebuilding the House*, HC 82, 2013-14, para. 60).

progetto di legge viene di regola abbandonato (come accaduto con l'*House of Lords Reform Bill 2012*⁷⁶), essendo a quel punto del tutto improbabile che possa concludersi in tempo per la fine della sessione.

In un certo senso, paradossalmente, il Parlamento inglese riesce complessivamente ad organizzare i propri lavori – persino nella Camera elettiva e politicamente unita al Governo dal rapporto fiduciario – con maggiore autonomia verso l'Esecutivo rispetto a quanto non avvenga in altre democrazie parlamentari. Nel caso italiano, per esempio, basti pensare alla totale discrezionalità con la quale sono in concreto imposti, di fatto a colpi di maggioranza e dietro “dettatura” dei Governi, il calendario e il programma dei lavori del nostro Parlamento⁷⁷; alla condiscendenza prestata alle richieste di “sedute fiume”⁷⁸; alla facilità con la quale persino l'ordine del giorno può essere “aggira-

⁷⁶ M. RUSSELL, P. COWLEY, *The Policy Power of the Westminster Parliament: The “Parliamentary State” and the Empirical Evidence*, in *Governance*, 29/2016, p. 125, ricordano che «the coalition's House of Lords Reform Bill was withdrawn in 2012 without ever being defeated, because the rebellion at its second reading indicated the scale of backbench opposition. Second reading was comfortably secured with Labour (opposition) support, but ministers faced almost certain defeat on the bill's program motion, and so withdrew this. In the absence of an agreed timetable, proceeding with the bill was politically impossible, and it was formally abandoned a month later».

⁷⁷ Sulla più recente prassi con riguardo alla determinazione e alla gestione del programma e del calendario dei lavori delle due Camere del Parlamento italiano, cfr. A. ZITO, *Note sulla programmazione...*, cit., p. 717, il quale osserva: «Dal punto di vista sostanziale, la programmazione dei lavori è il risultato dell'interazione di tre poli principali, che operano – a tal fine – sia all'interno della Capigruppo che al di fuori di essa: il Presidente dell'Assemblea, i Gruppi parlamentari, il Governo». In dottrina si enfatizza la circostanza che, specialmente alla Camera dei deputati, spetti al Presidente la definizione dei documenti di programmazione in mancanza di accordo fra le forze parlamentari, rilevando che tale potere ne politicizza la figura, e potrebbe porre un ostacolo all'operare del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare (cfr. V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere, Il Filangeri*, Quaderno 2012-2013; N. LUPO-E. GIANFRANCESCO, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2014). Invero, i Presidenti di Assemblea – anche quando si tratti di Presidenti di opposizione “imprevisti” (così V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 8) – da tempo tendono piuttosto ad assecondare (e alquanto passivamente) le sole esigenze della maggioranza, persino quando esse siano in contrasto con le disposizioni regolamentari. È stato in proposito osservato: «La presidenza d'Assemblea è chiamata a «supplire» alle difficoltà della maggioranza in Parlamento e finisce per esprimere una propria linea politica, che risulta condizionata dal potere dell'esecutivo e spesso anche del leader della coalizione di maggioranza. Si realizza in tal modo quella «torsione maggioritaria» della figura del Presidente di Assemblea che accentua la politicità della carica e porta oggi ad individuare un ruolo «partigiano» della presidenza delle Camere» (C. DE CESARE, *I Presidenti di Assemblea: un quadro diacronico*, in N. LUPO, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, cit., p. 66).

⁷⁸ V. sopra, nt. 21. La “seduta fiume” è stata persino utilizzata in occasione della approvazione della riforma costituzionale (cfr. G. LASORELLA, *L'uso dei tempi e delle procedure alla Camera durante il primo passaggio in Assemblea della revisione costituzionale*, in N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 249 s.; D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge “Renzi-Boschi”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento*,

to”, senza dover raggiungere, a tale scopo, la maggioranza qualificata che sarebbe invece formalmente richiesta dai regolamenti parlamentari⁷⁹. Più che rappresentare un luogo di confronto paritario fra le parti politiche, invero, la Conferenza dei capigruppo di entrambe le nostre Assemblee legislative è così diventata la sede, ristretta e non soggetta a pubblicità, dove «sono affrontate – espressamente o per fatti concludenti – varie questioni di natura regolamentare»⁸⁰ le quali, con il “pretesto” della programmazione e senza quasi esporre a responsabilità i Presidenti delle Camere, vengono facilmente risolte, per lo più, nell’interesse esclusivo della maggioranza e del Governo.

4. La programmazione dell’attività legislativa annuale indotta dai ristretti confini temporali della sessione

La sessione parlamentare di Westminster si apre con lo *Speech from the Throne*. Quest’atto solenne non è soltanto un rito della tradizione, ma piuttosto l’effetto diretto della divisione in sessioni della legislatura, ed è parte integrante del processo legislativo britannico⁸¹. Il Governo, per bocca del Sovrano, enuncia con largo anticipo l’agenda dell’intero periodo di riferimento ed assume formalmente l’impegno di realizzarla in tempo per la fine della sessione⁸². Si tratta, perciò, di un documento affidabile – ampiamente utilizzato, infatti, nelle analisi politiche volte a ricostruire diacronicamente i settori verso i quali si dirige l’intervento legislativo – e che rende trasparente e certo il futuro quadro programmatico, a beneficio di tutti gli attori parlamentari. In tal senso, questa progettazione di lungo-periodo, resa esplicita fin dall’avvio della sessione, serve a controbilanciare il descritto potere del Governo di deter-

cit., p. 29; S. POLIMENI, *La “lunga notte” della riforma costituzionale: riflessioni a margine della “seduta fiume” dell’11 febbraio 2015*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 2/2015).

⁷⁹ Sulla violazione della regola di garanzia – secondo la quale per discutere e votare su argomenti che non siano all’ordine del giorno è necessario il consenso della maggioranza dei due terzi dell’Assemblea – perpetrata facendo appello al “principio” della prevalenza del calendario sull’ordine del giorno, cfr. M. MAGRINI, *La programmazione dei lavori di Assemblea: una lettura critica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, p. 774; C. BERGONZINI, *I lavori in Commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, p. 787 s.; E. GIANFRANCESCO, *Presidenti delle Camere e programmazione dei lavori: a ciascuno il suo*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, cit., p. 223; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 12, il quale osserva che tale espediente procedurale costituisce lo «strumento privilegiato da governo e maggioranza per forzare i tempi della decisione, neutralizzando i rischi connessi all’esame in commissione referente sotto il duplice aspetto della durata e della possibilità di modifiche al progetto di legge».

⁸⁰ A. ZITO, *Note sulla programmazione...*, cit., p. 716.

⁸¹ W. JENNINGS, P. JOHN, *The Dynamics of Political Attention: Public Opinion and the Queen’s Speech in the United Kingdom*, in *American Journal of Political Science*, n. 53/2009, p. 843.

⁸² «One of the main disciplines on a Government is Sessional discipline, which is the tradition that at the end of a Session, a Government have either legislated on a matter or they have not» (Eric Forth, Deputato conservatore, HC Deb, 26 Ottobre 2004, c1367).

minare i lavori della Camera dei comuni che avviene, invece, in modo estemporaneo e con cadenza solo settimanale.

La sintesi⁸³ del programma legislativo che il Governo di Sua Maestà intende realizzare durante l'anno viene letta dal Sovrano in un discorso rivolto ad entrambe le Camere⁸⁴. Lo *Speech* è seguito da un dibattito *on the Address* (l'atto parlamentare che approva il programma enunciato⁸⁵) che dura di regola cinque giorni and «gives an opportunity for a broad review of the government's programme and policy»⁸⁶. Si tratta di un passaggio delicato, nel corso del quale l'Esecutivo, col suo vertice, deve saper rispondere alle obiezioni che provengono dai diversi soggetti istituzionali e che è oggetto di una grande esposizione mediatica.

Per tali ragioni, la definizione del programma, sul fronte governativo, è a sua volta assoggettata ad una procedura piuttosto articolata, che si sostanzia in una precoce⁸⁷ attività preparatoria dei *bills* da parte dei diversi Dipartimenti competenti, e che comporta un'intensa attività di contrattazione all'interno

⁸³ Non essendo possibile menzionare nello *Speech* tutti i progetti che il Governo intende presentare durante la sessione, esso viene integrato dal Primo ministro quando prende la parola nel dibattito successivo. La lista completa delle proposte governative, inclusi gli schemi dei progetti che verranno sottoposti alla preventiva consultazione parlamentare, viene inoltre subito depositata dal *Leader* della Camera dei Comuni e resa, pertanto, pienamente pubblica (Cabinet Office, *supra* n. 46, para. 21.2). Cfr., ad esempio, <www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524040/Queen_s_Speech_2016_background_notes_.pdf>.

⁸⁴ Lo *Speech* si compone di due parti che riguardano, rispettivamente, le priorità del Governo sul piano legislativo e amministrativo. La sezione dedicata alla legislazione è normalmente più lunga «reflecting the more substantive function of that part of the speech» (W. JENNINGS, S. BEVAN, P. JOHN, *The Agenda of British Government: the Speech from the Throne, 1911-2008*, in *Political studies*, 59/2011, p. 81).

⁸⁵ È successo talvolta, sebbene raramente, che l'*Address* fosse modificato dal Parlamento «by way of addition to the resolution», con lo scopo di escludere taluni progetti (Cfr. E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 160 e nt. 84). È quanto accaduto, ad esempio, con riferimento alla proposta di riformare la *House of Lords*, annunciata nel *Queen's speech* del 2003, e sottoposta ad un emendamento approvato dalla stessa Camera dei Lord su proposta di Lord Strathclyde (LH Deb, 3 dicembre 2003, C193). La contrarietà dei Lord si riferiva, ufficialmente, alla circostanza che sul progetto di riforma non si fosse cercata una preventiva intesa con la Camera alta, che ne veniva direttamente colpita. Il voto contrario dei Lord non ebbe conseguenze, sul piano formale, tant'è vero che il progetto venne di seguito avviato al procedimento legislativo proprio a partire da questo ramo del Parlamento, ma venne poi assoggettato ad un esame assai approfondito, in cambio della concessione, a fine sessione, della proroga dei lavori mediante *carry over* (v. oltre, nt. 142).

⁸⁶ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 269.

⁸⁷ V. le dichiarazioni di Robin Cook, ex *Leader of the House* dei governi guidati da Tony Blair, che nel suo memoriale ricorda: «I find that the business is organised on the tidal wave principle, and what we really must do over the next year is start to prepare now for the start of the next session so that we replace the tidal wave with a pipeline» (R. COOK, *The Point of Departure*, Simon and Schuster, New York, 2003, p. 11).

del *Cabinet*⁸⁸. L'inclusione di un progetto nel programma sottoposto al Parlamento è decisa in ultima istanza dal *Cabinet*, ma deve essere precedentemente approvata dal *Parliamentary Business and Legislation Committee* (PBL), un ufficio legislativo che fa parte dello stesso Governo. Esso verifica il grado di preparazione delle proposte da includere nello *Speech* e della documentazione di accompagnamento necessaria⁸⁹. Nella riunione del *PBL Committee* che decide di dar corso ad una proposta legislativa si fissano anche i dettagli della strategia procedurale da seguire, che deve essere studiata a fondo onde evitare la scure della fine sessione. È fondamentale, anzitutto, stabilire se avviare l'esame alla *House of Commons*, ovvero alla *House of Lords*, tenendo conto sia del complessivo carico di lavoro delle due Camere, sia del contenuto delle proposte, sia della previsione di quale sarà la posizione dei Lord, il cui eventuale veto potrà essere superato soltanto per i progetti avviati per primi alla Camera dei comuni (v. oltre, § 6). Appare delicata anche la decisione sul ritmo da imprimere in Parlamento all'esame del progetto in relazione alla data entro la quale il Governo punta ad ottenere il *Royal Assent*.

Quest'*iter* mette in luce come la pianificazione dell'attività legislativa sia il frutto di una vivace dinamica pluralistica che si sviluppa già all'interno del Governo e che richiede, a sua volta, di dedicare un certo tempo prima che si raggiunga un accordo finale⁹⁰. Non potendo permettersi di "sprecare" alcun momento della sessione, il Governo provvederà del resto ad avviare immediatamente al *Second Reading* i progetti più importanti o urgenti, e ad introdurre gli altri al più tardi entro la seconda o la terza settimana dall'avvio della sessione⁹¹.

Si può in conclusione constatare come, diversamente da quanto avviene nel sistema italiano – dove peraltro il Governo enuncia il suo programma una sola volta, in occasione del dibattito iniziale sulla mozione di fiducia⁹² –, nel

⁸⁸ «For before a piece of legislation even reaches Parliament it will have been the subject of much consultation, debate and drafting within the relevant government department and, often, within the political party itself. Many bills will have been explicitly outlined in an incoming government's election manifesto» (L. THOMPSON, *Making British Law. Committees in Action*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, p. 11).

⁸⁹ Il *PBL Committee* «acts as the government's gatekeeper for prospective legislation before it is presented» (M. KORRIS, *Standing up for scrutiny: How and Why Parliament should make Better Law*, in *Parliamentary Affairs*, n. 64/2011, p. 569).

⁹⁰ Sottolinea S. BARBER, *Westminster, Governance and the Politics of Policy Inaction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2016, p. 8: «within government there is competition between ministers for parliamentary time».

⁹¹ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p.270; Cabinet Office, *Guide to making legislation* cit., para. 21.5.

⁹² E. BORGHETTO, M. MICHELI, F. VISCONTI, *Government Agenda Setting in Italian Coalitions: an analysis of investiture speeches in Italy 1979-2013*, <www.italianpolicyagendas.weebly.com>. L'importanza di una adeguata preparazione e programmazione a lungo termine dell'attività legislativa da parte del Governo, quale «contributo decisivo allo sforzo di rendere adeguata la funzionalità

sistema inglese, la discussione parlamentare sul programma di governo annuale, ha ad oggetto progetti già compiutamente definiti sia per la materia interessata, sia per il tipo di intervento programmato, sia per gli effetti attesi dalle misure proposte e per il loro impatto sull'ordinamento. La suddivisione in sessioni induce un'accurata ponderazione delle proposte legislative e disincentiva la presentazione di troppi progetti – all'incirca trenta all'anno – comunque collegati, fra loro, dalla circostanza che ciascun procedimento occuperà del tempo, sottraendolo ad altri, anch'essi soggetti a decadenza se non completati entro la fine della sessione⁹³.

5. L'anticipazione dell'esame parlamentare attraverso il *pre-legislative scrutiny*

Da alcuni decenni la prassi parlamentare di Westminster con riguardo all'esercizio dell'attività legislativa si è arricchita di un nuovo importante istituto, il *pre-legislative scrutiny* (oltre che del *post-legislative scrutiny* che riguarda, invece, la fase attuativa delle leggi⁹⁴). Sempre più frequentemente, infatti, prima del formale avvio del procedimento parlamentare il testo provvisorio delle proposte di legge è assoggettato ad un esame preventivo che si svolge in Parlamento, nell'ambito di una *select committee* già esistente oppure di una commissione istituita *ad hoc*, spesso di carattere bicamerale⁹⁵.

Si tratta di una consultazione diversa ed ulteriore rispetto a quella che il Governo normalmente rivolge, in fase preparatoria dei progetti di legge, agli attori sociali o qualche volta, in aggiunta, direttamente all'opinione pubblica – attraverso la partecipazione a sondaggi telematici proposti sui siti ministe-

degli organi legislativi» era già messa in luce da L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento* cit., p. 24.

⁹³ Come osserva Casamassima: «è proprio la suddivisione della legislatura in sessioni a imporre (...) il fondamentale vincolo temporale che deve essere rispettato nello svolgimento delle varie attività parlamentari, imponendo, in particolare, un limite rilevante alla libertà del Governo di distribuire lungo il quinquennio della legislatura la sottoposizione al Parlamento, sotto forma soprattutto di progetti di legge, dei punti qualificanti del proprio programma politico-elettorale» (V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., p. 124).

⁹⁴ R. KELLY, M. EVERETT, *Post-legislative Scrutiny*, in *House of Commons Library Standard Notes*, SN/PC/95232, 2013.

⁹⁵ L'istituzione di commissioni bicamerali per lo svolgimento dell'esame pre-legislativo consente di svolgere questa attività con il coinvolgimento paritario e contestuale di rappresentanti di entrambe le Camere ma, al contempo, queste commissioni presentano una composizione meno autonoma delle *select committees* rispetto al Governo, poiché la nomina dei loro componenti resta saldamente nelle mani della dirigenza del partito parlamentare (cfr. Liaison Committee, Second Report, *Select committee effectiveness, resources and powers*, HC 697, 2012-13, para. 37). Sui criteri di composizione seguiti, a partire dal 2010, per le commissioni di controllo e per i loro presidenti cfr. F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 144 s.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento*, cit., pp. 120-123.

riali⁹⁶ – nonché ai singoli parlamentari⁹⁷. L'intervento preventivo delle commissioni parlamentari ha infatti i caratteri di una vera e propria attività istituzionale⁹⁸ che può, pertanto, incidere sull'equilibrio dei rapporti tra Parlamento e Governo nell'esercizio della funzione legislativa. La presentazione di un *draft bill* al Parlamento comporta la sua sottoposizione ad un esame in forma pubblica ed ufficiale⁹⁹, che sfocia in una relazione al Governo da parte della Commissione parlamentare incaricata, con l'indicazione delle criticità riscontrate nel progetto, sulle quali l'Esecutivo è chiamato a prendere posizione¹⁰⁰. Peraltro, esso fornisce, a sua volta, l'occasione al Parlamento per avviare una consultazione pubblica analoga a quella ministeriale ma che – aspetto assai rilevante – ha sede a Westminster¹⁰¹.

Il *pre-legislative scrutiny* non è stato ancora disciplinato negli *standing orders*: attualmente l'iniziativa di pubblicare un *bill in draft* è rimessa alla discrezionalità del Governo ed è assunta caso per caso¹⁰². Si registra un anda-

⁹⁶ Cfr. in proposito A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional and Administrative law*, Pearson Longman, Harlow, 2011, p. 194, che osservano: «Where green or white papers are published, they are sometimes debated in Parliament, but the pre-bill stage is essentially an administrative and political process which is carried on within government and behind the closed doors of Whitehall».

⁹⁷ «When parliamentarians know that a bill is in preparation, there is often active lobbying behind-the-scenes to shape its content» (M. RUSSELL, *Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt*, in *Parliamentary Affairs*, n. 69/2016, p. 301).

⁹⁸ Cfr. P. NORTON, *Parliament in British Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2013, p. 84, il quale sottolinea che l'esame pre-legislativo «gives Parliament a valuable opportunity to scrutinize, in a structured manner, government proposals for law».

⁹⁹ Si tratta di un «public, transparent and recorded exchange of views» (J. MULLEY, H. KINGHORN, *Pre-legislative scrutiny in Parliament*, in A. HORNE, A. LE SUEUR (a cura di), *Parliament. Legislation and Accountability*, Bloomsbury, London, 2016, p. 55).

¹⁰⁰ Osserva G. REGONINI, *Le assemblee legislative e la sfida della conoscenza*, in A. COLOMBO (a cura di), *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*, IReR, Milano, 2010, p. 34: «per un numero ristretto di provvedimenti, considerati di notevole rilevanza, le proposte formulate dall'esecutivo arrivano al Parlamento come draft aperti a un processo di approfondimento, anche con il contributo di esperti e la consultazione degli stakeholders. Dopo questa fase pre-legislativa, la proposta ritorna all'esecutivo, che la riesamina, ed eventualmente la riformula, anche attraverso contatti con i parlamentari che ne hanno seguito la prima discussione. Quando ritorna per la seconda volta al Parlamento, la proposta imbocca la strada del tradizionale lawmaking, non più come draft, ma come normale progetto di legge».

¹⁰¹ «The Joint Committee on the draft Charities Bill, for example, received more than 360 written submissions and heard oral evidence from 34 individuals representing 28 organizations. This is also the only part of the legislative process in which innovative ways of connecting with the public, such as on-line consultation, can effectively be tried out» (Modernisation Committee, First Report, *The Legislative Process*, HC 1097, 2005-06, para. 18).

¹⁰² Sebbene l'Esecutivo si fosse impegnato a trasmettere sempre al Parlamento i propri progetti in via preventiva, salvo ragioni eccezionali, «over the years the number of bills subjected to such scrutiny has declined: since 2004 the number of bills examined in draft in a session has never numbered more than three, with the exception of the 2007–2008 session» (A. BRAZIER-R. FOX, *Reviewing Select Committee Tasks and Modes of Operation*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2/2011, p. 359).

mento variabile¹⁰³, nel corso delle legislature e delle diverse sessioni, sia con riguardo al numero di progetti presentati in bozza, sia con riguardo alla loro rilevanza.

Nel complesso, tuttavia, questa funzione si sta progressivamente affermando e ha ricevuto una sorta di formalizzazione, a cominciare dall'annuncio, nel *Queen's Speech*, (di alcuni) dei *draft bills* che verranno esaminati durante la sessione parlamentare¹⁰⁴. Col tempo si stanno precisando anche le regole sulla scelta delle commissioni investite dell'esame preventivo¹⁰⁵, privilegiando una partecipazione più trasversale e garantendo, di massima, la presenza dei medesimi commissari nella *public bill committee* che successivamente interverrà nel procedimento legislativo vero e proprio¹⁰⁶.

L'Esecutivo tende però a non concedere troppo tempo alla commissione parlamentare, per non rischiare di pagare i "costi politici" di un pre-esame troppo approfondito¹⁰⁷. Il Parlamento, al contrario, rivendica il diritto di estendere la durata di questa fase preliminare per trarne un reale vantaggio in termini di conoscenza del progetto e rafforzare, così, la propria capacità di emendare, prima e durante il processo legislativo, il testo della legge (partendo anche da un migliore – e più partecipato – progetto iniziale).

La disponibilità del Governo a sottoporre i suoi progetti al *pre-legislative scrutiny* viene dalla necessità di anticipare l'esame parlamentare prima che, con l'iniziativa vera e propria, scatti il "conto alla rovescia" della sessione annuale¹⁰⁸. Anche l'efficacia dei rilievi parlamentari formulati in questa fase pre-

¹⁰³ Si contano 17 progetti nella legislatura 1997-2001; 33 progetti nella legislatura 2001-2005; 25 progetti nella legislatura 2005-2010; 35 progetti nella legislatura 2010-2015 (cfr. R. KELLY, *Pre-legislative scrutiny under the Coalition Government: 2010-2015*, in *House of Commons Library Standard Notes*, Briefing Paper 05859, 2015, pp. 6 e 16).

¹⁰⁴ «When the parliamentary business and legislation Committee of the Cabinet considers the legislative programme for the session, this will now encompass not only the bills to be laid before Parliament but also those that will be published in draft. They are then announced in the Queen's Speech» (P. NORTON, *Parliament in British Politics*, cit., p. 82)

¹⁰⁵ È nuovamente il Governo a decidere, formalmente, la modalità di svolgimento, in concreto, di questo esame preventivo, sebbene di norma previo accordo raggiunto attraverso gli *usual channels*. Cfr. Cabinet Office, *Guide to making legislation* cit., p. 143 s.

¹⁰⁶ Cfr. A. KENNON, *Pre-legislative scrutiny of Draft Bills*, in *Public law*, 2004, p. 490: "one of the most important benefits of pre-legislative scrutiny is that the members of its committee form a hard core of cross-party expertise when a Bill comes before Parliament".

¹⁰⁷ Invero, «the process of pre-legislative scrutiny may cause a bill to be challenged on a greater number of issues precisely because of the level of knowledge gained as a result of pre-legislative scrutiny» (J. SMOOKLER, *Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny*, in *Parliament Affairs*, n. 3/2006, p. 533).

¹⁰⁸ J. MULLEY, H. KINGHORN, *Pre-legislative scrutiny in Parliament* cit., p. 42, mettono in evidenza la circostanza che questa prassi offre l'opportunità di verificare preventivamente la disponibilità del Parlamento di dar seguito alle proposte governative, ciò che assume una particolare importanza «for majority governments, for whom the cost of enacting legislation is primarily counted

ventiva è da riconnettere alla opportunità, per il Governo, di spianare la strada al cammino del relativo progetto, una volta che sia formalmente avviato al procedimento legislativo vero e proprio¹⁰⁹. Ne consegue sia una dilatazione dei tempi che le Camere possono dedicare alle proposte governative, sia un rafforzamento della capacità del Parlamento di modificare i testi normativi, entrambi determinati dall'esistenza di un termine di scadenza (la fine della sessione) che proietta i suoi effetti addirittura oltre il periodo di riferimento. Attraverso il *pre-legislative scrutiny* il termine finale della sessione, in modo apparentemente paradossale, offre dunque l'occasione al Parlamento di "avere più tempo" per svolgere le proprie funzioni, poiché induce il Governo ad aprire la fase politicamente delicata della preparazione dei disegni di legge che altrove si svolge, invece, in modo riservato, sfociando in iniziative spesso inattese.

6. Il forte potere di freno esercitabile dalla Camera dei Lord

La riforma costituzionale del bicameralismo italiano, come premesso, oltre a creare una sede istituzionale di confronto fra le autonomie territoriali e lo Stato, mirava a conferire maggiore funzionalità al nostro procedimento legislativo al prezzo di un forte indebolimento del ruolo del nuovo Senato, ottenuto sia rimuovendo il potere di veto della seconda Camera sulla gran parte delle leggi, sia contingentando preventivamente l'esame, entro termini perentori¹¹⁰ e ristretti, così da escludere ogni potere di rallentamento della decisione finale che restava affidata alla sola Camera politica¹¹¹.

in terms of the parliamentary time (Sir George Young, former Leader of the House, called time 'the oxygen of Parliament')».

¹⁰⁹ Come è stato osservato i Ministri coinvolti in questo processo «have had to justify quite fully any decision not to accept changes recommended by the committee». Ed è più facile accettare cambiamenti «at this stage (...) than when the government's prestige is engaged as the bill goes through the formal legislative process» (R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 624).

¹¹⁰ Si sarebbe trattato, secondo alcuni, di termini «non perentori ma solo acceleratori» in quanto superabili con l'accordo di entrambe le Camere per soddisfare esigenze politiche condivise. In ogni caso, si riteneva che «I predetti termini sarebbero comunque indisponibili da parte del Senato, vista la relativa subordinazione funzionale rispetto alla Camera quando si tratti di esercitare la funzione legislativa» (R. DICKMANN, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del procedimento legislativo dopo la riforma*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2016, p. 11).

¹¹¹ In senso conforme B. BALDI, *Lezioni comparate per il nuovo Senato*, in *Ist. fed.*, n. 2/2016, p. 418, che parla di «significativo ridimensionamento della funzione legislativa del Senato, il cui intervento nel processo di law-making (...) risulta poco vincolante e difficile da operarsi data la ristrettezza dei tempi previsti. Il rischio è allora quello di una possibile marginalizzazione, in modo analogo al caso dell'Austria (...)» ma diversamente dal «caso francese, dove i poteri del Senato risultano tutt'alto che marginali, pur nella prevalenza della Camera bassa». Nella dottrina straniera cfr. G. TSEBELIS, *Compromesso astorico: the role of the Senate after the Italian constitutional reform*, in *Italian Political Science Review*, n. 1/2017, p. 96, che osserva: «the reforms strip the Senate of most of its

Nuovamente, il confronto col modello parlamentare britannico, preso a riferimento anche su questo versante¹¹², avrebbe dovuto condurre a soluzioni affatto diverse, ma è stato invece considerato da una prospettiva piuttosto parziale. Del bicameralismo asimmetrico modello Westminster, infatti, si è inteso imitare soltanto il potere della Camera dei comuni di superare il dissenso della Camera dei Lord a maggioranza semplice. Si è tralasciato però di considerare l'incidenza del "fattore tempo"¹¹³. Invece, come avverte Meg

legislative veto powers, reducing the number of institutional veto players in the Italian system of governance».

¹¹² Stante il fatto che «la seconda Camera britannica rappresent[ava] un esempio unico ed originale di bicameralismo» (L. SCAFFARDI, *Il ruolo "progressivo" delle seconde Camere negli Stati unitari: l'esperienza britannica*, in A. TORRE, A. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, Giappichelli, Torino, 2005, II, p. 1404), tuttavia, il confronto su molti aspetti del bicameralismo italiano (a partire dai criteri di composizione) è stato prevalentemente indirizzato verso altri esempi comparati (francese e tedesco in primo luogo).

¹¹³ A. BARBERA, *Nota dell'audizione*, cit., citando una frase di Churchill, esclude che la Camera dei Lord possa operare come contrappeso del Governo; S. CECCANTI, *Audizione al Senato sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 5/2014, osserva – con riferimento al procedimento legislativo sia inglese sia francese – che «nei fatti, nel diritto vivente, esso è fortemente asimmetrico anche nel Regno Unito e in Francia oltre che in tutte le altre forme parlamentari». Pur considerando il potere di freno esercitabile dalla Camera dei Lord, Ceccanti tuttavia ne sminuisce la portata in forza dell'operare di convenzioni costituzionali (in particolare, la *Salisbury Convention*, sulla quale v. *infra* nel testo), per concludere che: «l'indirizzo politico di maggioranza che scaturisce dal voto degli elettori può giuridicamente prevalere, grazie all'intreccio tra norme, consuetudini e prassi, anche se a volte accetta di essere limitato di fronte a posizioni persuasive». Cfr. anche S. CECCANTI, S. CURRERI, *Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento*, in *Ist. fed.*, n. 2/2016, p. 11 e nt. 41, ove si insiste sulla circostanza che, a livello comparato, «nel procedimento legislativo (...) la Camera bassa, ad elezione diretta, prevale sempre sulla Camera alta, ad elezione indiretta, perché l'opposizione della Camera alta ha solo valore di veto sospensivo che la Camera bassa può superare (come accade nel Regno Unito)». La presunta debolezza del bicameralismo legislativo inglese è stata sottolineata anche da autorevoli opinionisti come, ad es., E. SCALFARI, *L'ideologia dei 5 Stelle e la deriva dell'Uomo qualunque*, in *la Repubblica*, 27 novembre 2014, p. 1, secondo il quale «la Camera dei Comuni ha tutto il potere legislativo e la Camera dei Lord può solo formulare pareri». Più in generale, la sottovalutazione del potere di freno delle seconde Camere nei sistemi a bicameralismo differenziato ha portato a trascurare la poca o nulla capacità che avrebbe avuto il nuovo Senato italiano di incidere sulla velocità della decisione legislativa. Così, sembra ridurre la questione della ristrettezza dei termini che la riforma ad esso riservava per esaminare le proposte legislative ad un mero problema organizzativo, anziché di rilievo istituzionale, R. BIN, *Un testo lungo ma solo così si semplifica*, in *la Repubblica*, 30 novembre 2016, p. 30, rilevando, al riguardo, una supposta analogia con la tempistica imposta alle seconde Camere di Belgio, Francia e Germania. In modo analogo, valutava positivamente la scelta di mantenere una seconda Camera che, sull'esempio comparato, potesse fungere da «sede politica che possa anche solo richiedere una nuova riflessione su di una legge approvata troppo in fretta», senza però interrogarsi sulla congruità dei termini concessi per svolgere tale funzione B. CARAVITA, *Riforma Renzi-Boschi. Le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 10. Per N. LUPO, *Il nuovo Senato nel procedimento legislativo* cit., p. 70, il nuovo Senato avrebbe potuto sviluppare un suo peso nel processo decisionale, grazie ad «un allungamento dei tempi di qualche settimana e la proposizione di emendamenti mirati e su punti cruciali» (enfasi aggiunta), fino a prospettare l'eventualità che il nuovo organo potesse anche riuscire a bloccare l'iter legislativo della Camera dei deputati, facendo valere la propria (per la verità alquanto in-

Russell, «a second chamber's formal power comes not only from how it can be overridden but also when»¹¹⁴.

Da questo punto di vista la Camera dei Lord è un'istituzione che può condizionare fortemente la velocità del procedimento legislativo, e che di fatto utilizza quest'arma sia per consentire al Parlamento (e all'opinione pubblica) una maggiore ponderazione delle riforme proposte, dilatando i tempi del loro esame, sia per incidere sul contenuto delle leggi dietro la "minaccia" di posticiparne, altrimenti, l'approvazione definitiva.

Occorre innanzi tutto rilevare che l'Esecutivo non dispone di alcun potere formale di controllo sui lavori della Camera alta. Essa si occupa prevalentemente di esaminare le proposte legislative del Governo, ma l'agenda e l'ordine del giorno dell'Assemblea, così come lo svolgimento delle fasi di ciascun procedimento, sono decisi in piena autonomia. Anche in questo ramo del Parlamento la trattativa informale attraverso gli *usual channels* serve a conciliare le posizioni dei diversi attori politici¹¹⁵, fra i quali l'Esecutivo e i *frontbenchers peers* del partito (o della coalizione) di governo occupano, certamente, un ruolo di primo piano. Tuttavia, stante l'assenza del rapporto fiduciario, il *Cabinet* non gode di una maggioranza precostituita nella quale poter confidare per imporre, in ogni caso, le proprie esigenze¹¹⁶. Perciò, la mediazione sulle questioni relative all'andamento dei lavori avviene in un processo decisionale incerto e dallo sbocco necessariamente consensuale. Nemmeno il *Lord Speaker* può agire in supplenza, perché non dispone di sostanziali poteri di organizzazione e di direzione dell'attività camerale che è, di fatto, autogestita¹¹⁷. Non sono contemplati strumenti di accelerazione del procedimento legislativo, dato che gli *standing orders* di questa Camera non prevedono il contingentamento dei tempi, né includono alcuna modalità di selezione degli emendamenti che può solo essere concessa di volta in volta previo accordo con i presentatori delle proposte di modifica¹¹⁸.

Già da questo primo sguardo si può osservare una notevole distanza rispetto al funzionamento del Senato italiano che, proprio in forza degli strumenti procedurali connessi al peculiare doppio legame fiduciario, nell'esercizio dell'attività legislativa resta invece assoggettato alle urgenze del Governo, al pari della Camera dei deputati. Pertanto, una volta instaurato il

certa) forza politica. L'A. non considerava, peraltro, la possibilità del Governo di imporre comunque una tempestiva decisione anche alla Camera bassa, col voto a data certa.

¹¹⁴ M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords*, Oxford, 2013, p. 55.

¹¹⁵ R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practices and Procedures*, cit., p. 707.

¹¹⁶ P. NORTON, *Parliament in British Politics* cit., p. 85.

¹¹⁷ M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords* cit., p. 85.

¹¹⁸ P. NORTON, *Legislative Scrutiny in the House of Lords*, in A. HORNE-A. LE SUEUR, *Parliament. Legislation and Accountability*, cit., p. 119; E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 607.

rapporto di fiducia iniziale con entrambe le Camere, il nostro bicameralismo perfetto, piuttosto che creare problemi di governabilità, dimostra nei fatti un debole rendimento in termini di capacità di freno dell'indirizzo di maggioranza. Nella prassi più recente, anzi, talvolta si registra un andamento sostanzialmente monocamerale del nostro procedimento legislativo, in quanto l'Assemblea che interviene per seconda ad esaminare un progetto di legge (specie se nell'ambito di un procedimento "a termine"¹¹⁹) non può, di fatto, modificarlo¹²⁰.

Viceversa, la Camera dei Lord esercita regolarmente il potere di emendare – con l'appoggio o meno del Governo – i testi licenziati dalla Camera dei Comuni, innescando il processo denominato "ping pong". Esso può contemplare anche diversi rinvii¹²¹, se permane il dissenso tra i due rami del Parlamento, mentre si consumano, nel frattempo, i giorni di seduta compresi nella sessione legislativa.

Vero è che nel sistema britannico, ad un certo punto, la Camera elettiva può far valere la propria primazia, secondo quanto sancito dai *Parliament Acts* del 1911 e del 1949¹²². Tuttavia, tale scelta comporta ugualmente un notevole costo, in termini di tempo, poiché la decisione finale può essere assunta solo dopo che la Camera dei Lord abbia rigettato il progetto (o abbia approvato emendamenti inaccettabili) in due successive sessioni legislative. Il differimento è all'incirca di un anno, ma la sua effettiva portata può essere accorciata o allungata a seconda, specialmente, della disponibilità degli stessi Lord¹²³.

L'insieme dei fattori descritti comporta che, nel panorama delle seconde Camere, la *House of Lords* appaia fra le più forti quanto a potere di freno dell'attività legislativa¹²⁴.

¹¹⁹ V. sopra, nt. 4.

¹²⁰ C. CHIMENTI, *Anatomia della XIV legislature: cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 33; G. TARLI BARBIERI, *Funzionamento degli organi costituzionali*, in *Dem. dir.*, n. 1/2003, p. 138; I. Lolli, *Decreti-legge e disegni di legge: il Governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 40. Questo andamento del nostro bicameralismo è stato colto anche dalla dottrina straniera, cfr. J. L. NEWELL, *Characterising the Italian Parliament: Legislative Change in Longitudinal Perspective*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 12/2006, p. 388, «The development of co-ordination procedures designed to eliminate the risk that each chamber paralyses the work of the other (...) has, as it were, transformed Italian bicameralism into something more nearly resembling mono-cameralism».

¹²¹ P. NORTON, *Parliament in British Politics* cit., p. 95.

¹²² Sulla rottura anche formale della perfetta parità tra le due Camere derivante dai due *Parliament Acts* cfr. A. TORRE, *Un modello parlamentare di razionalizzazione diffusa*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Maggioli, Sant'Angelo di Romagna (RN), 1997, p. 479 s.

¹²³ M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords*, cit., p. 82.

¹²⁴ M. RUSSELL, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *The Political Quarterly*, n. 1/2012, p. 124.

Tuttavia, l'operare di convenzioni risalenti – ispirate al principio che non può essere inibito il potere di decisione finale della Camera politica – riesce a contenere l'eventualità di un ostruzionismo praticato “ad oltranza” da parte della Camera alta. In particolare, ai sensi della *Salisbury-Addison convention*, il Governo “eletto” deve poter realizzare il proprio programma in Parlamento, e conseguentemente i Lord normalmente si astengono dall'ostacolare le proposte di legge rientranti nel manifesto elettorale¹²⁵. Inoltre, entrambe le Camere, in caso di “ping pong”, si impegnano a trovare un accordo per evitare la “*double insistence*” su emendamenti già respinti dall'altro ramo del Parlamento, specie se la sessione o, addirittura, la legislatura¹²⁶ stiano per scadere. Ed ancora, la Camera dei Lord di regola accetta di esaminare i testi già licenziati dalla Camera dei comuni entro un “tempo ragionevole”, ossia per lo stretto necessario a consentire un approfondimento delle riforme in cantiere, ma senza porre in essere mere tattiche dilatorie per fini politici.

Grazie al rispetto, nella prassi quotidiana, di queste convenzioni (la *Salisbury Addison*, la “*exchange of amendments*” e la “*reasonable time*”) il Parlamento di Westminster riesce ad operare in modo efficiente e si qualifica come un'istituzione “decidente” nella quale raramente i progetti di legge rimangono insabbiati o vengono abbandonati dopo essere stati avviati¹²⁷.

Si tratta, però, di convenzioni politiche che si basano sul *self-restraint* praticato dalla stessa Camera alta e, come tali, incoercibili. Merita infatti sottolineare che la *House of Lords* si è opposta in più occasioni ai tentativi di codificazione volti a restringere formalmente l'ampiezza del “*delay power*” che ad essa resta formalmente riconosciuto.

Fra questi spicca la proposta che mirava a quantificare in sessanta giorni il concetto di “tempo ragionevole” entro il quale i Lord avrebbero dovuto concludere l'esame parlamentare. Si sarebbe trattato, dunque, di imporre un

¹²⁵ Tale convenzione non comprende, di regola, gli *Statutory Instruments*, ossia la legislazione delegata introdotta direttamente dal Governo e soggetta a controllo ed approvazione parlamentare (cfr. HC Information Office, *Statutory Instruments*, Factsheet L7, 2008). Sulla crisi che si è determinata a seguito del voto negativo, da parte dei Lord, di uno *Statutory instrument* – si trattava del *Tax Credits Regulation 2015* – per di più in materia finanziaria, rispetto alla quale vige strettamente il principio della prevalenza della Camera dei Comuni, cfr. G. CARAVALE, *Lo Strathclyde Report e il nuovo dibattito sui poteri della Camera dei lord*, in *Nomos*, n. 3/2015.

¹²⁶ La fine della legislatura è caratterizzata dal c.d. *wash up period*, durante il quale si intensificano gli scambi tra le due Camere e il Governo. A proposito del potere di contrattazione legato a questa scadenza definitiva, si osserva: «Because there is not enough time to complete parliamentary consideration in the normal way, the Government is reliant on the co-operation of the Opposition to secure its legislation. The influence of the House of Lords – where the Government does not have a majority, and where individual Members have a greater effect, than in the Commons, on the way in which legislation is considered – is also usually far greater during wash-up» (House of Commons Library, *Wash-up 2010, Research Paper*, 11/18, 2011, p. 1).

¹²⁷ Joint Committee on House of Lords Reform, First Report, *Conventions of the UK Parliament*, HL 17 – HC 171, 2002-03, para. 12.

termine finale, analogo alle citate soluzioni di riforma del procedimento legislativo promosse a più riprese nel nostro Paese. Pertanto, è interessante richiamare le considerazioni sulla base delle quali il Parlamento di Westminster vi si è opposto, in quanto esse assumono per noi una particolare pregnanza. Si è così osservato che la determinazione preventiva, e in astratto, della durata dell'esame dei Lord avrebbe immesso un elemento di rigidità che avrebbe mutato gli equilibri del sistema a favore del Governo. Inoltre, si è fatto notare che l'ostruzionismo parlamentare non impedisce mai la decisione, ma può solo (più o meno grandemente) rallentarla; la presenza di un termine conclusivo dell'esame parlamentare, invece, avrebbe esposto il Parlamento ad un eventuale ostruzionismo dell'Esecutivo il quale, viceversa, manovrando le fasi intermedie del procedimento, avrebbe persino potuto impedire, in tutto o in parte, l'esame e la discussione dei testi di riforma da parte dei Lord, potendo comunque contare, una volta scaduto il tempo a loro disposizione, sull'approvazione definitiva della legge nell'altra Camera. Infine, è stato constatato che l'effettiva durata del procedimento legislativo presso i Lord dipende molto, in concreto, dalle scelte del Governo (specie con riferimento alla complessità delle proposte che presenta ed allo spazio concesso all'esame della Camera dei comuni), scelte che la seconda Camera deve poter valutare¹²⁸.

Ad oggi, dunque, l'unico termine finale in funzione acceleratoria previsto per i lavori della *House of Lords* riguarda i c.d. *money bills* che, in virtù del "*financial privilege*", devono essere licenziati dalla Camera alta entro un mese dall'avvio del loro esame, e non possono essere modificati¹²⁹. La stessa prerogativa comporta che, qualora i *life peers* abbiano approvato emendamenti che implicino nuove spese, e questi siano respinti dalla Camera dei comuni, su di essi non si inneschi il "ping pong"¹³⁰.

¹²⁸ Per queste considerazioni v. Joint Committee on House of Lords Reform, *Conventions of the UK Parliament* cit. para. 154 e 281.

¹²⁹ Cfr. Committee on the Constitution della House of Lords, Tenth Report, *Money Bills and Commons Financial Privilege*, HL Paper 97, 2010-2011.

¹³⁰ Cfr. D. GOVER, M. RUSSELL, *The House of Commons' "financial privilege" on Lords amendments: perceived problems and possible solutions*, in *Public Law*, 1/2015, p. 12 s. La Camera dei Lord, in tali casi, può eventualmente proporre un "*amendment in lieu*", ossia un emendamento alternativo, che non abbia però implicazioni finanziarie. È quanto accaduto, ad esempio, nel caso dell'*Immigration Bill* 2015-2016, relativamente ad un emendamento dei Lord volto a dare asilo nel Regno Unito ai bambini minori non accompagnati e presenti nei campi profughi europei. Vi è da dire che il ricorso al *financial privilege* per bypassare la posizione dei Lord viene normalmente interpretato, nel dibattito pubblico britannico, come un segno di debolezza del Governo che sfocia in un "atto di forza" non solo nei confronti dei Lord ma spesso anche, come in questo caso, della propria maggioranza nei Comuni. Sulla vicenda cfr. R. MASON, H. STEWART, *Government accused of 'shabby tactics' over child refugees amendment*, www.theguardian.com, 25 aprile 2016; *Immigration Bill 2015-16: Lords amendments and ping-pong stages*, <www.researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7558>.

Un'eccezione di segno opposto, invece, è quella che riguarda i progetti avviati per primi alla *House of Lords*, che non sono soggetti alla regola della prevalenza della Camera dei comuni in caso di dissenso, dovendo invece essere necessariamente approvati da entrambe le Assemblee. Si tratta, invero, di un numero considerevole di leggi, che si spiega ancora una volta per ragioni di tempo, dato che la "divisione del lavoro" fra le due Camere consente maggiormente di evitare "buchi" o "ingorghi" durante la sessione.

Nel complesso, la consistenza delle prerogative riconosciute alla Camera alta nell'ambito del procedimento legislativo si riflette sulla capacità di influenzare il contenuto delle decisioni finali, che spesso risultano modificate, talvolta anche con riguardo ad aspetti essenziali, su impulso dei Lord¹³¹. Il Governo tende infatti a non andare allo scontro, salvo che si tratti di scelte imprescindibili per il proprio indirizzo, mosso dall'impazienza di voler concludere l'esame parlamentare di una proposta in programma per la sessione e far posto ad altri progetti. Del resto, il tempo opera come fattore essenziale, ancorché talvolta sotterraneo, oltre che per la soluzione dei contrasti fra le due Camere, anche per costruire alleanze trasversali, fino a trasformare la natura stessa dal conflitto fra i poteri: il combinarsi delle resistenze, e dei conseguenti freni, attivati nei due rami del Parlamento, infatti, riesce talvolta a far emergere una contrapposizione di tipo istituzionale (tra legislatore ed esecutivo) piuttosto che politica (tra la maggioranza e le minoranze)¹³², pur nel contesto fortemente monista del parlamentarismo inglese.

7. L'allentamento dei vincoli della sessione legislativa: la *carry over motion*

Fino a qualche tempo fa la fine di una sessione legislativa comportava, quale effetto inevitabile, la decadenza¹³³ di tutti i disegni di legge governativi ancora pendenti. Invece, con la riforma dello S.O. 80A, attualmente si può disporre la continuazione dei lavori su talune proposte, riprendendone l'*iter* dal momento dell'interruzione della legislatura. Si tratta di un'ulteriore innovazione delle procedure parlamentari frutto della stagione laburista e dei lavori della *Modernisation Committee*. Pur avendo attratto di meno l'attenzione della dottrina e delle forze politiche rispetto alla preoccupazione che ha accompagnato

¹³¹ «Under both Conservative and Labour governments, the House of Lords has played a significant role in amending legislation, sometimes in considerable detail, throughout the period from 1970 to the present» (Joint Committee on House of Lords Reform, *Conventions of the UK Parliament* cit., para. 10).

¹³² M. RUSSELL, *The Contemporary House...* cit., p. 150.

¹³³ Tale effetto è chiamato «sudden-death» dei progetti pendenti (E. MAY, *Parliamentary Practice*, cit., p. 145).

l'introduzione della *programme motion*, questa riforma ugualmente impatta sulle dinamiche parlamentari¹³⁴.

Essa, da un lato, conferisce maggiore flessibilità al procedimento legislativo, allungando il tempo complessivamente disponibile per esaminare i testi di legge, senza doverne per forza affrettare la lettura a fine sessione. Di riflesso, nel proporre con la *programme motion* il contingentamento dei lavori sulle proprie iniziative, il Governo può concedere più spazio alla discussione parlamentare ottenendo, in cambio, la rimozione del termine di fine sessione. Allo stesso modo, la pretesa che il Parlamento rivolge al Governo di sottoporre a *pre-legislative scrutiny* la maggior parte delle proposte di legge, e di poter disporre di un tempo adeguato per esaminarle, si va rafforzando grazie al fatto che, a fine sessione, toccherà poi allo stesso Parlamento decidere se approvare la richiesta, da parte del Governo, di soprassedere alla decadenza dei procedimenti ancora in corso: esiste, perciò, un legame tra la concessione del *carry over* e l'esame anticipato delle proposte legislative¹³⁵. La *House of Lords*, addirittura, configura il *pre-legislative scrutiny* quale condizione essenziale per autorizzare, a fine sessione, la proroga dei lavori sui progetti pendenti¹³⁶.

D'altro canto, è indubitabile che la *carry-over motion*, in quanto incide sulla "regola base" della suddivisione in sessioni, abbia rilevanti implicazioni costituzionali. Essa intacca l'effetto deflattivo della sessione e può dunque determinare un aumento della produzione legislativa a discapito della qualità (e profondità) dell'esame parlamentare¹³⁷. In più, può disincentivare gli Esecutivi ad accettare quelle modifiche alle proposte di maggioranza che sono invece facilmente concesse sul limitare della sessione, e persino durante l'anno, nella prospettiva di dover poi "fare i conti" con la scadenza di fine sessione. A farne le spese potrebbero essere le opposizioni e i *backbenchers* della Camera dei comuni e, soprattutto, la Camera dei Lord¹³⁸.

¹³⁴ A. KELSO, *Parliamentary Reform at Westminster*, cit., p. 59.

¹³⁵ Come evidenziato dalla House of Lords Procedure Committee, Fifth Report, HL 148, 2001-2002, para. 1.

¹³⁶ Tale implicazione necessaria tra i due istituti è stata oggetto di critica da parte della Modernisation Committee (cfr. Modernisation Committee, Second Report, *A Reform Programme*, HC 1168, 2001-02, para. 42: «we are not persuaded that it would be sensible to limit carry-over to those Bills which had been published in draft. On the contrary, Bills which have been through pre-legislative scrutiny may be expected to proceed through the House at a faster rate and may have less need for carry-over»)

¹³⁷ M. ZANDER, *The Law-Making Process* cit., p. 91.

¹³⁸ Come è stato osservato: «It is clear from the case studies that the government's efforts to avoid repeated defeats and the 'ping-pong' of bills between the Houses further strengthens the role of the Lords. However, the advent of carry-over of bills between parliamentary sessions may diminish this effect, as there may be no strict deadline to force the government to compromise» (S. KALITOSKY, *Rubber Stamp or Cockpit? The Impact of Parliament on Government Legislation*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4/2008, p. 706).

Tali rischi, invero, sono mitigati da alcuni accorgimenti procedurali – la necessità di decidere caso per caso sulla concessione della proroga¹³⁹; la limitazione della misura ai soli procedimenti che, già avviati, non abbiano ancora concluso l'esame in commissione; l'esclusione dei progetti provenienti dalla Camera dei Lord o già "tramandati" da una precedente sessione – nonché dalla prassi, finora prevalsa, di definire la questione in modo consensuale attraverso gli *usual channels*, anziché a colpi di maggioranza.

Di fatto, la misura è stata fin qui in prevalenza utilizzata al limitato scopo di razionalizzare i lavori del Parlamento e di poter sfruttare anche la seconda parte della sessione per introdurre nuovi progetti, evitando così di congestionare l'agenda dei Comuni in alcuni periodi dell'anno¹⁴⁰. Pertanto, non stupisce riscontrare che, al termine di ogni sessione, vi si sia fatto ricorso in pochi casi¹⁴¹ e che in due occasioni soltanto tale misura abbia riguardato progetti avviati alla Camera alta, che i Lord hanno acconsentito a prorogare¹⁴².

Va inoltre considerato che, nonostante il ricorso alla *carry-over motion*, ciascun procedimento deve comunque concludersi, a pena di decadenza (salvo ulteriore deroga espressamente autorizzata dal Parlamento), entro dodici mesi dal suo avvio, e che i progetti prorogati si aggiungono alla mole di provvedimenti che dovranno essere esaminati e conclusi entro la successiva sessione¹⁴³.

¹³⁹ Come stabilisce lo S.O. 80A(3): «A *carry-over motion* shall not be made in respect of more than one bill».

¹⁴⁰ M. ZANDER, *The Law-Making Process* cit., p. 91.

¹⁴¹ «In most session only about three or four bills are carried over, including the Financial Bill (as the Budget now take place only two months before the end of the session)» (R. ROGERS, R. WALTERS, *How Parliament works*, Routledge, London, 2015, p. 129).

¹⁴² Cfr. R. KELLY, *Carry-over of public bills*, in *House of Commons Library Standard Notes*, 2016, Appendice E, p. 20. Il primo caso riguardò il *Constitutional Reform Bill* 2004, introdotto per la prima volta alla Camera dei Lord il 24 febbraio 2004 e prorogato alla sessione 2004-2005. La *carry over motion*, nell'occasione, venne approvata senza divisioni il 22 marzo 2004, quale contropartita del fatto che il progetto, durante la sessione, sarebbe stato assoggettato ad una sorta di *pre-legislative scrutiny* "tardivo". Come è già stato ricordato (v. sopra, nt. 85) la Camera dei Lord aveva deprecato la circostanza che la proposta di riformare la Camera alta non fosse stata presentata in *draft* dal Governo, ma *ex novo* annunciata nel *Queen's speech* 2003, provocando il voto negativo dei Lord sull'*Address* di risposta. Una volta avviato l'esame parlamentare del progetto, gli stessi Lord, l'8 marzo 2004, avevano assunto una decisione procedurale inconsueta e contrastata dal Governo: il *committee stage* della *standing committee* sarebbe stato preceduto da un esame istruttorio affidato ad una *select committee* (cfr. M. RUSSELL, *The Contemporary House of Lords*, cit., p. 136). Il dibattito che precedette questa decisione (passata con un voto a maggioranza di 216 favorevoli e 183 contrari) fu di particolare interesse, perché toccò alcune questioni cruciali rispetto al *delay power* della seconda Camera: l'esame preliminare delle riforme e la sua correlazione con l'eventuale proroga dei lavori a fine sessione; il potere dei Lord di rallentare l'approvazione di un progetto inserito nel manifesto elettorale e citato nel discorso della Corona; la maggior forza, politica e procedurale, che i Lord possono esercitare quando siano, come in questo caso, per primi investiti di un'iniziativa legislativa governativa.

¹⁴³ Cfr. Modernisation Committee, *The Legislative Process* cit., para. 28.

Si può pertanto osservare, conclusivamente, come questa misura non abbia, finora, pregiudicato gli effetti politico-istituzionali connessi alla scadenza della fine-sessione, ma abbia offerto piuttosto a tutti gli attori del procedimento legislativo l'opportunità di gestire tale termine, quando sia necessario od opportuno, in modo più flessibile¹⁴⁴.

8. La perdurante vitalità del Parlamento di Westminster e la prospettiva di un ridimensionamento del ruolo-guida del Governo

La tradizionale dottrina del mandato elettorale è basata sull'assunto che il Governo britannico sia investito di una sorta di designazione popolare, quale conseguenza di un sistema politico fortemente concentrato attorno ai due maggiori partiti che, anche in forza del sistema elettorale uninominale a turno unico (secondo la formula del *first-past-the-post*), si contendono la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni. Essi riescono di regola a dar vita a Governi monocolore dei quali è già nota la *leadership* – che coincide con quella del partito vincente – ed è già definito il programma, rappresentato dal manifesto sottoposto agli elettori. Nel corso della legislatura i “Governi eletti” devono dunque essere messi nelle condizioni di poter realizzare tempestivamente tale programma sul quale saranno poi chiamati a rispondere a fine mandato¹⁴⁵. Da queste premesse discende il riconoscimento in favore degli Esecutivi britannici di importanti prerogative nell'ambito della Camera politica, e la tendenza della Camera dei Lord a non intralciare l'attuazione dell'indirizzo politico, senza rendere di fatto quasi mai necessario il ricorso alla regola della primazia della Camera elettiva¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Come è stato osservato, la possibilità di prorogare i lavori parlamentari oltre la sessione non rappresenta un valido «expedient to be resorted to if the government were to loose its grip on its own legislative programme» (M. MORAL, *Politics and Governance in the UK*, Palgrave, 2015, p. 110).

¹⁴⁵ T.E. FROSINI, *Il premierato: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in A. TORRE-L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica*, cit., I, p. 380: «È una teoria, questa del mandato, che ha due distinte implicazioni: quella del “comando”, e cioè il Governo eletto riceve mandato dal popolo sovrano di intraprendere determinate azioni, e quella dell’ “autorizzazione”, in quanto il partito di governo, sulla base del programma presentato agli elettori e in virtù del quale ha ottenuto il successo elettorale, acquista il diritto e la responsabilità di mettere in pratica quel programma». Secondo un meccanismo di rigorosa *accountability*, sanzionabile attraverso l'alternanza delle forze politiche, «If the government performed well, it could look forward to re-election. If it failed in office, it could be removed by voters and replaced by its rival» (T. QUINN, *Mandates, Manifestos and Coalitions*, The Constitution society, London, 2014, p. 6).

¹⁴⁶ Così, i Lord hanno recentemente rinunciato a mettere a rischio l'approvazione dell'*European Union (Notification of Withdrawal) Bill* con il quale il Parlamento di Westminster ha ratificato la decisione referendaria di fuoriuscire dall'Unione Europea. Dopo la prima lettura alla Camera dei comuni, dove l'atto era stato approvato a larghissima (e trasversale) maggioranza, la Camera dei Lord aveva apportato due significativi emendamenti (cfr. J.O.FROSINI, *Non ci resta che sperare nei Lords... La Corte Suprema conferma che l'invocazione dell'Art. 50 deve essere approvata dal Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 148 s.), innescando il “ping pong” e suscitando le critiche del Governo che si sono appuntate sul fatto che la Camera non elettiva abbia tentato di rovesciare,

Alla luce dell'analisi qui condotta, occorre tuttavia evidenziare come la gestione del "fattore tempo" nel Parlamento di Westminster, oltre a tener conto del ruolo del Governo nel sistema, svolga però anche una rilevante funzione di riequilibrio della forma di governo, grazie soprattutto alla suddivisione in sessioni della legislatura. Si tratta infatti di un termine che non ha funzione acceleratoria con finalità anti-ostruzionistica mentre, al contrario, esso è posto essenzialmente a carico del Governo e a vantaggio dei diversi *veto players* che intervengono nel procedimento legislativo¹⁴⁷. Accade così di riscontrare una certa dose di impazienza in capo agli Esecutivi britannici¹⁴⁸ che premono per velocizzare l'andamento dei lavori parlamentari, dovendo agire entro un orizzonte temporale limitato, nel quale ogni occasione di ritardo può definitivamente pregiudicare il successo delle iniziative di riforma.

Nei periodi nei quali il *Cabinet* gode di una netta maggioranza monocolore la natura parlamentare della forma di governo non consente di avere immediata percezione dell'incidenza di questi elementi sul comportamento degli attori istituzionali. In siffatte situazioni il Governo appare come l'unico vero protagonista della scena politica. Nondimeno, anche in tali circostanze l'intero sistema si regge comunque su un delicato gioco di equilibri e di interdipendenze fra soggetti distinti che godono di un proprio spazio di influenza¹⁴⁹ garantito dall'insieme degli accorgimenti procedurali sopra analizzati. Le due Camere di Westminster sono, così, teatro di importanti trattative nelle quali le questioni relative all'*iter legis* possono essere "barattate" ottenendo, in cambio, concessioni sul merito dei provvedimenti.

I descritti vincoli temporali e procedurali emergono, invece, più chiaramente quando la maggioranza parlamentare sia risicata o quando, all'esito del voto, la Camera dei comuni non presenti una maggioranza precostituita. In

allo stesso tempo, la volontà dei Comuni e del corpo elettorale (E. FRANCESCHINI, *La sfida dei Lord*, in *la Repubblica*, 09/03/2017, p. 18). Di fronte alla decisione della Camera bassa di respingere le modifiche suggerite (che, peraltro, tentavano di dar voce al dissenso degli stessi MP's) i Lord non hanno insistito oltre, e hanno rapidamente approvato il testo licenziato dai Comuni.

¹⁴⁷ In senso contrario cfr. P. MASSA, *Parlamentarismo razionalizzato e procedura parlamentare*, cit., p. 44, secondo il quale «gli effetti del riconoscimento di una posizione privilegiata al Governo risultano peraltro amplificati dalla scansione temporale per sessioni, laddove prevista, dell'attività ordinaria delle Camere: la previsione infatti della decadenza a fine sessione di tutti i progetti il cui esame non sia stato portato a termine comporta infatti per il governo l'esigenza di forzare i tempi di approvazione, talora, a detrimento della qualità dell'esame parlamentare».

¹⁴⁸ R. WHITAKER, *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005–06*, in *Parliamentary Affairs*, 3/2006, p. 537, sottolinea: «governments also suffer from varying levels of impatience, which could be a reaction to the views of voters who like to see their legislative institutions functioning efficiently, or it may result from a fear of losing parliamentary support as negotiations drag on». Sull'importanza della «driving force of impatience to reach compromise» fra le istituzioni politiche, cfr. G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge U.P., Cambridge, 1997, p. 214.

¹⁴⁹ P. NORTON, *Governing Alone*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4/2003, p. 543.

questo scenario il Governo conserva le proprie prerogative nella definizione dell'agenda parlamentare ma i suoi interlocutori istituzionali acquistano maggiore forza politica e possono più efficacemente ricorrere al “*delay power*” per influire sulla legislazione corrente. Come è stato osservato, «Parliamentary procedure is surprisingly well-equipped to deal with the consequences of an election that produces no clear government majority»¹⁵⁰.

Il consolidarsi di nuove dinamiche politiche¹⁵¹, peraltro, minando alla base le premesse sulle quali si regge la dottrina del mandato elettorale, potrebbe persino comportare la messa in discussione delle descritte prerogative governative, che ne sono il portato, per adeguarle ad un sistema più consensuale¹⁵². In questa prospettiva, si sono già avvertiti i primi segnali di insofferenza sia con riguardo alla conservazione, in capo ai Governi che si reggono su coalizioni post-elettorali, dei medesimi poteri di controllo nei confronti della Camera dei comuni attribuiti ad un Governo “eletto” contestualmente alla maggioranza parlamentare¹⁵³; sia con riguardo all'operatività, nei rapporti con la Camera dei Lord, della *Salisbury-Addison convention*, la quale si attingeva ad

¹⁵⁰ A. BRAZIER, *Parliamentary procedure without a Commons majority*, in A. BRAZIER, S. KALITOSKY (a cura di), *No Overall Control?*, Hansard Society, London, 2008, p. 27.

¹⁵¹ Cfr. C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 12/2015; G. CARVALE, *Verso un'evoluzione del modello Westminster?*, in *Nomos*, n. 2/2016. Entrambi gli A. sottolineano l'aumento di voti ribelli da parte dei *backbenchers* di maggioranza quale sintomo, fra gli altri, dell'indebolimento dei partiti tradizionali che sono stati per decenni il perno sul quale si è retto il forte “premierato” britannico. Ulteriori fattori delle più recenti trasformazioni degli equilibri della forma di governo britannica sono consistiti nell'adozione dello *Human Rights Act* del 1988 (sulle cui ricadute v. C. MARTINELLI, *Il Regno Unito tra specificità britannica e dialogo con l'Europa*, in *La cittadinanza europea*, Quaderno 2016, p. 185 s. e, specialmente, M. FIORAVANTI, *La Magna Carta nel costituzionalismo*, in *Quaderni fiorentini*, 2016, p. 67 s.); nel *Fixed-term Parliament Act* del 2011; nella *Devolution* e nella nuova modalità di voto della Camera dei comuni riservata alle “materie inglesi” (*English vote for english laws*); da ultimo, nella decisione di fuoriuscire dall'Unione europea. Nella giuspubblicistica inglese cfr., per tutti, V. BOGDANOR, *The new British Constitution*, Bloomsbury, London, 2009.

¹⁵² La prospettiva di governi di coalizione contrassegnati da una maggiore autonomia delle parti politiche e dei singoli parlamentari rispetto al ruolo-guida dell'Esecutivo preoccupa C. FUSARO, *Le trasformazioni del modello Westminster*, cit., p. 12, poiché rappresenterebbe «una minaccia molto seria al funzionamento del governo parlamentare: il quale non può fare a meno di maggioranze parlamentari solidali e leali nei confronti dell'esecutivo, le quali – tranne casi e circostanze eccezionali – ne sostengano l'indirizzo con continuità e senza imporre deviazioni o rallentamenti significativi». In senso contrario cfr. A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 5, secondo il quale il forte legame che, nei contesti parlamentari «spesso viene ad instaurarsi tra la maggioranza parlamentare e il Capo dell'Esecutivo discende (...) da un'evenienza politica, da un dato fattuale giuridicamente irrilevante e comunque non necessario a garantire il funzionamento dell'ordinamento costituzionale».

¹⁵³ È stato infatti lamentato che il regolamento della Camera dei comuni «gives a minority government just as much control over parliamentary time as a majority government» (Political and Constitutional Reform Committee, *Revisiting Rebuilding the House* cit., para. 64).

una situazione politica – il dominante bipartitismo inglese – che in futuro potrebbe anche recedere¹⁵⁴.

9. La limitata visione, in chiave meramente “efficientista”, del Parlamento di Westminster come fonte d’ispirazione delle riforme italiane

In un noto studio politologico della metà degli anni '90 che metteva a confronto la capacità degli Esecutivi di determinare l’agenda parlamentare, i Governi inglesi erano stati posti al vertice della classifica condotta su diversi Paesi europei, mentre quelli italiani erano collocati agli ultimi posti, in quanto riuscivano solo a tratti a porsi alla guida delle rispettive maggioranze in Parlamento¹⁵⁵. Ciò accadeva per la conformazione di alcune regole procedurali che risentivano dell’impronta assembleare conferita ai regolamenti elaborati negli anni '70 – la prevalenza del voto segreto, solo da poco superata¹⁵⁶, l’inefficacia della programmazione legislativa¹⁵⁷, l’assenza di strumenti antiostruzionistici decisivi¹⁵⁸ – e che finivano per enfatizzare la crescente debolezza politica delle coalizioni di governo. Il potere di ricatto conferito alle forze parlamentari, spesso sproporzionato rispetto alla loro effettiva consistenza, condizionava fortemente la decisione politica, il cui esito era sempre incerto e non riconducibile con chiarezza alla responsabilità del Governo in carica¹⁵⁹.

¹⁵⁴ Cfr. V. BOGDANOR, *The Coalition and the Constitution*, Bloomsbury, London, 2011, p. 46 s. Anche il recentissimo tentativo della Premier May di utilizzare lo scioglimento anticipato dei Comuni per «far virare rapidamente la forma di governo verso il tradizionale modello Westminster a predominio del Primo ministro, facendo rientrare nei ranghi il ruolo del parlamento» (G. CARVALE, “Snap election” e “stronger leadership”, cit.), si è scontrato con un risultato elettorale tutt’altro che netto per il partito conservatore, che lo ha costretto alla formazione di un “minority government”. Il nuovo Esecutivo attualmente in carica si regge, infatti, sul voto determinante di dieci parlamentari unionisti del DUP. Per una prima riflessione sulle ripercussioni di tale assetto nel rapporto tra il Governo e il Parlamento cfr. M. RUSSELL, *Managing the new parliament: some challenges for Theresa May’s minority government*, in *The Constitution Unit Blog*, 9 giugno 2017.

¹⁵⁵ H. DÖRING, *Time as a scarce resource: government control of the Agenda*, cit., p. 242.

¹⁵⁶ S. TRAVERSA, *La “governabilità craxiana”. Riforma dei regolamenti parlamentari e abolizione del voto segreto*, in *Rass. parl.*, n. 1/2009, p. 49 s.; C. FUSARO-S. CURRERI, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2007, p. 243 s.

¹⁵⁷ M. FIER, *Programmazione dei lavori parlamentari: evoluzione del ruolo del Presidente della Camera nell’organizzazione dell’attività dell’Assemblea*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure ed apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1988, p. 289 s.; M. GENTILE, *Il ruolo del Governo nel quadro organizzativo dei lavori parlamentari: profili normativi*, in AA. VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure ed apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1988, p. 97 s.; C. DE CARO, *L’organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 155 s.

¹⁵⁸ Sull’evoluzione dell’ostruzionismo nel Parlamento italiano, il cui spazio si è progressivamente ridotto ad ogni riforma regolamentare cfr. D. FIUMICELLI, *Ostruzionismo e strumenti di “compressione” del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016.

¹⁵⁹ Per tutti v. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Annali dell’Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, p. 305 s. e, di recente, A. ANTONUZZO, *Lo «statuto delle opposi-*

Da allora, sia la *House of Commons* (soprattutto, come si è visto, a partire dalla legislatura a maggioranza laburista 1997-2001) sia le due Camere del Parlamento italiano (a seguito dell'abbandono delle leggi elettorali proporzionali e col delinearsi di un sistema politico bipolare e potenzialmente alternativo) hanno approntato importanti modifiche ai loro regolamenti interni. Su entrambi i fronti la questione della distribuzione del tempo in Parlamento e del suo uso nell'esame delle leggi è stata l'oggetto principale degli interventi di riforma, volti ad accrescere l'efficacia e l'efficienza del procedimento legislativo¹⁶⁰.

Analizzando i dati sulla produzione normativa riferiti alle legislature più recenti, sembra pacifico poter concludere che, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, le riforme hanno notevolmente rafforzato la capacità dei nostri Governi di ottenere l'approvazione di ampie riforme legislative in tempi adeguati, del tutto assimilabili a quelli delle tradizionali democrazie parlamentari europee. Per di più, il volume delle leggi che sono annualmente approvate dal Parlamento italiano è comparativamente più consistente, e la produttività delle Camere non sembra diminuire nemmeno in presenza di maggioranze risicate o poco coese¹⁶¹. Vero è che "il grosso" della produzione normativa viene dalle leggi di conversione di decreti-legge e dalle leggi di bilancio, in quanto frutto di procedimenti considerati "a termine"¹⁶², ma si pos-

zioni» 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 2016, p. 3 s.

¹⁶⁰ «L'attitudine delle riforme regolamentari a determinare variazioni significative della funzionalità della forma di governo» viene sottolineata da E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2009, p. 112, il quale mette anche in evidenza come la pura e semplice dimensione di funzionalità della forma di governo parlamentare non può essere considerata isolatamente, poiché produce conseguenze «sulla stessa qualità del rapporto rappresentati-rappresentati e, quindi, sull'attuazione del principio democratico, caratterizzante la forma di stato del nostro Paese».

¹⁶¹ V. DI PORTO, *I numeri delle leggi. Un percorso tra le statistiche delle leggi italiane*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2007, p. 179. L'elaborazione dei dati sulla produzione normativa relativi alle più recenti legislature sono reperibili nel periodico *Rapporto sullo stato della legislazione* a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati (<www.camera.it/leg17/397?documenti=1112>).

¹⁶² Oltre che tramite la legislazione delegata, che promana direttamente dal Governo. Per un'analisi dell'incidenza, sul sistema delle fonti e nei rapporti fra i poteri, della produzione normativa mediante decreto legislativo cfr. AA.VV., *La delega legislativa*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo, Brescia, 2011, p. 117 s. È noto, tuttavia, che il Governo deve essere previamente investito della delega da parte del Parlamento, e dunque l'incremento della legislazione delegata è comunque riconducibile alla decisione delle Camere che, nei fatti, avviene rapidamente, sebbene le leggi di delega debbano essere necessariamente approvate con procedimento ordinario. Per una lettura meramente formalistica del limite procedurale previsto dall'art. 72, u.c., Cost., nel senso di escludere soltanto il procedimento decentrato di formazione delle leggi di delega cfr. Corte cost., sent. 24 luglio 2013, n. 237. Per A. RUGGERI, *La impossibile "omogeneità" di decreti-legge e leggi di conversione, per effetto della immissione in queste ultime di norme di delega*, in

sono annoverare anche numerosi esempi di proposte governative approvate col procedimento ordinario in tempi relativamente brevi¹⁶³ e persino in situazioni politicamente conflittuali¹⁶⁴.

www.forumcostituzionale.it, n. 11/2013, pp. 1 e 8, in questa occasione (si trattava di giudicare la delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, aggiunta, in sede di conversione, al decreto-legge 138 del 2011 recante «ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo») il giudice costituzionale ha generosamente avallato «l'uso fatto dagli organi della direzione politica degli strumenti di normazione, piegati davanti alle contingenze ed ai loro più pressanti interessi». L'A. auspica, pertanto, un «rinvigorismento degli argini» costituzionali della qual cosa, tuttavia, – conclude – «non si ha (...) alcuna credibile testimonianza nella progettazione delle riforme costituzionali in cantiere».

¹⁶³ Sul punto osserva C. DEODATO, *Il Parlamento ai tempi della crisi*, in *www.federalismi.it*, n. 9/2013, p. 5, che «l'attività normativa ordinaria si è (perlopiù) sviluppata, nella dialettica Governo-Parlamento, secondo il modello della decretazione d'urgenza». Sempre più spesso, infatti, gli espedienti utilizzati per tagliare l'esame parlamentare nell'ambito dei procedimenti “a termine” vengono impiegati anche nel procedimento ordinario e, perciò, a prescindere da ogni ragione d'urgenza, almeno formale. Cfr. M. AINIS, *Riforma della scuola. Una legge 25 mila parole*, in *Corriere della Sera*, 26/06/2015, p. 1 e 27; M. MANETTI, *Le proposte di riforma della commissione governativa: alcuni interrogativi*, in *Italianieuropei*, n. 9-10/2013; V. LIPPOLIS, *La centralità del Governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in *il Filangeri*, Quaderno 2010, p. 26, il quale, pur dopo aver rilevato che «per i disegni di legge ordinari (esclusi cioè quelli di conversione dei decreti legge e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali) nei primi tre anni della XVI legislatura il tempo medio di approvazione è stato di 278 giorni», ammette però che l'uso dei maxiemendamenti associati alla questione di fiducia, più che un'esigenza dettata dal protrarsi dei lavori parlamentari, spesso «è un comodo rifugio per il governo che, raggiunto un difficile accordo tra le componenti della coalizione, non vuole correre il rischio di vederlo rimesso in discussione nel dibattito parlamentare».

¹⁶⁴ Lo sottolineava anche un articolo di Tony Barber piuttosto critico nei confronti della riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi ed apparso sul *Financial Times* in vista del voto referendario (cfr. T. BARBER, *Matteo Renzi's reforms are a constitutional bridge to nowhere*, in *Financial Times*, 04/10/2016). Sull'efficacia delle misure antiostruzionistiche inserite nei regolamenti parlamentari di entrambe le Camere cfr. C.F. FERRAJOLI, *La questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2008, p. 589, che osserva: «La certezza dei tempi di discussione e di decisione, ottenuta attraverso la rigida programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi e la limitazione del potere di emendamento, hanno di fatto precluso o, comunque, fortemente limitato l'impiego dei tradizionali strumenti ostruzionistici ed hanno dotato il Governo e la maggioranza di numerosi mezzi per costringere il Parlamento ad assumere con voto palese decisioni tempestive». Non pare perciò decisiva l'obiezione di C. PINELLI, *Dalle “grandi riforme” alle “manutenzioni costituzionali”. Ma di cosa parliamo?*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2017, p. 7, il quale, in difesa della “riforma Renzi”, si opponeva alla constatazione, da altri utilizzata a giustificazione del nostro bicameralismo paritario, «che i tempi di approvazione delle leggi diventano rapidi ove si manifesti la relativa “volontà politica”», perché, a suo avviso, «non basta addurre i rarissimi casi di leggi approvate a tambur battente, ma occorre interrogarsi su tutti gli altri». Invero, si deve invece constatare che nel nostro Parlamento accade che sia assai facile approvare le leggi a “tambur battente”, se il Governo insista, anche quando non vi sia una convinta “volontà politica” della maggioranza a sostenerle. Si può dunque certamente rivedere il bicameralismo legislativo, senza un «fanatico attaccamento alla lettera del testo» costituzionale che è già – come ricorda Pinelli stesso – ampiamente violato, ma non pare auspicabile andare nella direzione (sposata invece dalla descritta riforma) di rimuovere anche i pochi freni rimasti. Per un rifiuto della critica al bicameralismo perfetto «che si appunta sul rallentamento del processo legislativo», mentre soffre, piuttosto, di altri problemi (individuati nella superfluità di due Camere ugualmente composte che non arricchiscono i processi di integrazione, e nella maggiore

Nonostante ciò, il tema della celerità dei processi decisionali e della supposta difficoltà che i nostri Governi incontrerebbero nel dirigere l'attività delle Camere e nel dare, perciò, risposte tempestive ed efficaci ai problemi contingenti, resta comunque centrale nel discorso pubblico italiano¹⁶⁵. Tale preoccupazione trova riscontro, in modo trasversale, fra le forze politiche¹⁶⁶ ed ampio sostegno nelle riflessioni di una parte della dottrina¹⁶⁷. La stessa

instabilità governativa derivante dalla doppia fiducia), cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., p. 3.

¹⁶⁵ Cfr., ad esempio, le dichiarazioni rilasciate dal leader del centro-destra Silvio Berlusconi che, all'inizio della XVI legislatura, pur essendo alla guida di un Governo che godeva di un'ampia maggioranza parlamentare senz'altro propensa ad assecondarne gli indirizzi (anche quelli più delicati, specie in materia di giustizia, ed estranei al programma elettorale), affermava: «Il Governo cambierà davvero questo Paese mantenendo gli impegni presi con gli elettori». Ma per farlo c'è bisogno di decisioni «forti», ma anche «rapide», quindi non servono i disegni di legge, perché «si perdono tra commissioni e aula e per trasformarli in legge passano 18-24 mesi» (G. LUZI, «Solo coi decreti si può cambiare il Paese», in *la Repubblica*, 06/10/2008, p. 9).

¹⁶⁶ Anche la riforma costituzionale voluta dal centrodestra, ed ugualmente bocciata dall'elettorato, col referendum del giugno 2006, andava a modificare l'art. 72 Cost. introducendo, in favore del Governo, una corsia preferenziale ed una sorta di «voto bloccato» per la deliberazione delle proposte presentate o fatte proprie dall'Esecutivo. Già prima, una modifica in tal senso era contenuta nel testo di riforma elaborato dalla c.d. Commissione D'Alema nel corso della XIII legislatura (la ricorda V. LIPPOLIS, *Maxiemendamenti, riforma per i due poli*, in *Il Messaggero*, 29/12/2004, p. 1). Si veda, inoltre, la proposta organica di riforma del regolamento del Senato elaborata dalla maggioranza di centrodestra nella XVI legislatura che, secondo Gaetano Quagliariello – coautore, con Maurizio Gasparri, dell'iniziativa – mirava «a rendere assai più fluido e coerente il procedimento legislativo, rafforzando la funzione di guida dell'Esecutivo ed esaltando la funzione di garanzia del Parlamento, attraverso la possibilità per il Governo di indicare una quota del calendario d'Aula e vedersi garantita in tempi certi l'approvazione dei disegni di legge considerati prioritari per l'attuazione del programma». Del resto, osservava Quagliariello, «le proposte del Pdl (...) coincidono in buona parte con quelle presentate da autorevoli colleghi del Pd, e annunciate in pompa magna da Walter Veltroni in campagna elettorale» (G. QUAGLIARIELLO, *Parlamento garante, Esecutivo guida*, in *Il Sole 24 ore*, 27/11/2008, p. 16). In dottrina si constata la «condivisa (...) centralità del tema» dei tempi della decisione legislativa tra le forze politiche, le cui proposte di riforma convergono sia nel fissare «un termine finale certo di conclusione dell'iter parlamentare», sia nel prevederne la durata «che oscilla fra i 30 ed i 45 giorni» per ciascuna Camera, in evidente analogia con la durata del procedimento di conversione (R. PERNA, *Tempi della decisione*, cit., p. 72). Avanza però «seri dubbi di legittimità costituzionale sulle soluzioni che tendano ad eguagliare i termini di esame di altri disegni di legge a quelli dell'art. 77» della Costituzione, E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 116.

¹⁶⁷ V., ad es., V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2009, p. 116, secondo il quale «Il governo continua ad esser privo di autonomi poteri di guida dei procedimenti parlamentari e la sua posizione in parlamento rimane (formalmente) la più debole nel panorama delle grandi democrazie parlamentari»; S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2008, p. 763 s.; F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga tradizione italiana (1996-2012)*, in *Riv. it. sc. pol.* n. 3/2012, p. 478, parla di un «leader di governo al centro della scena politica» che si ritrova però «con le armi spuntate in parlamento nel corso della legislatura». Più sfumata la posizione di N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2007, p. 146, secondo il quale «più che a una debolezza del Governo in Parlamento, si assiste ad una mancata regolamentazione della sua forza».

Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 35 del 2017 sulla legge elettorale c.d. “Italicum”, valutando la legittimità della distorsione della volontà degli elettori che si determina col premio di maggioranza, ha ritenuto che la «rapidità del processo decisionale» rientra fra gli obiettivi di rilievo costituzionale che il legislatore può bilanciare, addirittura, con i principi costituzionali della rappresentatività delle Assemblee legislative e dell’uguaglianza del voto¹⁶⁸.

Che si tratti di creare corsie preferenziali con tempi rigidamente contingentati in misura fissa, o di conferire al Governo il potere di imporre il voto finale delle leggi entro un termine prestabilito – potere che è spesso associato al diritto di scegliere il testo sul quale far deliberare l’Assemblea – le misure che si propongono, con l’ambizione di replicare le dinamiche del parlamentarismo “modello Westminster”, mirano però sostanzialmente ad emancipare gli Esecutivi dalle rispettive maggioranze politiche, le cui eventuali resistenze alla celere approvazione delle iniziative governative possano, dunque, essere vinte in virtù di autonome prerogative procedimentali. Il disegno dei riformatori italiani di fatto persegue uno sviluppo *lato sensu* presidenzialista della forma di governo parlamentare¹⁶⁹: la pretesa («anomala nell’ambito della forma di governo parlamentare»¹⁷⁰) che siano i cittadini, con il voto, a scegliere il Governo e il Presidente del Consiglio, tende progressivamente a travolgere anche i «delicati equilibri tra Governo e Parlamento in ordine all’esercizio della funzione legislativa»¹⁷¹, comprimendo in modo drastico i

¹⁶⁸ C. Cost., sent. n. 35 del 2017, punto n. 6 del Considerato in diritto.

¹⁶⁹ Sulla presidenzializzazione delle forme di governo parlamentari cfr. T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PIETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, cit.; A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007. Questa espressione può essere tuttavia fraintesa se, accanto al rafforzamento del vertice dell’Esecutivo, effettivamente tipica del sistema presidenziale, vuole anche riferirsi al dominio del Governo sul Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa, certamente estraneo a quella forma di governo. Piuttosto, nel prevedere «mezzi di intervento pesanti sul potere legislativo ignoti al regime statunitense» si attinge «all’arsenale di alcune esperienze europee e in particolare a quello francese» peraltro da noi propugnando «un ulteriore irrigidimento che manca nella forma di governo gollista e cioè l’elezione unica» del Parlamento con l’indicazione del futuro Presidente del Consiglio (così L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1/2006, p. 9).

¹⁷⁰ P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2010, p. 8.

¹⁷¹ P. CARETTI, *La “crisi” della legge parlamentare* cit., p. 8. Sulla relazione tra la modifica delle regole elettorali e quelle del procedimento legislativo cfr. anche R. DICKMAN, *Riforme costituzionali e legge elettorale*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2015, il quale osserva criticamente: «Negli ultimi dieci anni la democrazia parlamentare è stata letta dalla politica essenzialmente come strumento formalmente organizzato funzionale alla realizzazione degli obiettivi programmatici di governo. Letta dal punto di vista della maggioranza di governo, la democrazia non ha potuto che scontare una declinazione efficientista, quale “democrazia decidente”, dimenticando la propria matrice originale, scaturita dal processo formativo della Costituzione e coerente con le acquisizioni proprie del costituzionalismo, che doveva consentire anche di indirizzare e controllare l’esecutivo a cura del Parlamento».

tempi del confronto parlamentare e con inevitabile sacrificio dei contenuti della discussione democratica e dei suoi esiti normativi¹⁷².

Le invocate soluzioni istituzionali e gli strumenti procedurali che le attuano sono, dunque, assai lontani, quanto a caratteristiche e *modus operandi*, da quelli accolti nel Parlamento inglese nel quale, come osservato, i tempi complessivi della decisione politica non sono mai aprioristicamente assicurati e sono un elemento che entra nella contrattazione sui contenuti delle leggi. Del resto, il dato sulla produzione legislativa annuale del Regno Unito, che risulta molto più contenuto (in generale e specialmente) rispetto a quello italiano¹⁷³, conferma che oltremania la legge si forma di regola più lentamente, inevitabilmente sottoponendo le proposte governative per più tempo all'esame del Parlamento ed alla trattativa politica ad esso connessa.

Gli equilibri tracciati dalle procedure parlamentari di Westminster, anche dopo le più recenti modifiche, pur assecondando il principio maggioritario hanno preservato un certo pluralismo¹⁷⁴ che si esprime in controlli efficaci sul processo di formazione delle leggi, ed hanno conservato l'essenziale adattabilità a condizioni politiche necessariamente mutevoli rifuggendo da forzature che, in nome della governabilità, pretendano di ridurre il Parlamento (a maggior ragione quando si tratti di un *Hung Parliament*) ad organo di mera ratifi-

¹⁷² Sul punto si rinvia a M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, cit., p. 3, il quale osserva: «Se ancora crediamo (come personalmente credo) che il parlamentarismo sia una tecnica utile al confronto tra prospettive politiche diverse che deve tendere, fin dove è possibile, all'identificazione di un punto di caduta compromissorio, o se quanto meno crediamo che il confronto parlamentare, al di là della sua effettiva capacità di generare compromesso, serva alla maggioranza per comprendere i limiti del consenso alle proprie scelte normative e – quindi – i rischi della loro successiva inattuazione o ineffettività, i tempi di quel confronto sono più una risorsa che un problema. (...) L'informazione e la riflessione sono essenziali per qualunque discussione democratica, e il tempo è una dimensione costitutiva tanto dell'una quanto dell'altra. La maggior lentezza, insomma, non può essere valutata solo in termini di costi, ma anche in termini di rapporto costi-benefici».

¹⁷³ Cfr. i dati riportati da G. CARVALE, *Il Governo legislatore*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 39 s. V., inoltre, la sezione comparativa del *Rapporto sullo stato della legislazione* cit., vol. II, cap. IV e i dati pubblicati nella *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale* a cura del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2016.

¹⁷⁴ Così, solo nella sua storia più recente e solo per un frangente (la prima legislatura guidata da Tony Blair) il parlamentarismo inglese ha vissuto una netta torsione presidenziale (M. FOLEY, *The British Presidency*, Manchester U.P., Manchester, 2000), durante la quale, si osserva, «l'esame parlamentare delle proposte legislative del governo è divenuto una formalità». La scarsa «sensibilità per il ruolo del Parlamento» – fondata sulla pretesa di poter vantare una propria autonoma legittimazione popolare – ha però solcato una distanza tra il Primo ministro, da un lato, e il partito di appartenenza con la maggioranza parlamentare, dall'altro, che è costata al "Premier-presidenziale" la perdita della carica di governo e della leadership del partito, non appena si è appannato il favore popolare che, inizialmente, lo sosteneva (G.G. CARBONI, *La "presidenzializzazione" delle democrazie parlamentari: una comparazione tra Regno Unito e Italia*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PIETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, cit., p. 196-197).

ca delle decisioni del *Cabinet*¹⁷⁵. Tali aspetti non possono essere trascurati, se non si vuole indulgere in una comparazione “strabica” nella quale trovare conforto per sostenere, da noi, rischiose scelte riformiste prive, in verità, di effettivi riferimenti finanche entro l’esperienza della più efficiente e sperimentata democrazia parlamentare maggioritaria.

¹⁷⁵ Anche in periodi di forte leaderismo «i Comuni hanno dimostrato di non essere una Camera di registrazione, come continuamente si ripete» (L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, cit., p. 7). In senso analogo M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e di governo*, Giappichelli, Torino, VI ed., 2016, p. 117.