

**IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NELLA XVII LEGISLATURA:
SPUNTI RICOSTRUTTIVI E DISTANZE DAL MODELLO COSTITUZIONALE ***

GIUSEPPE MOBILIO**

Sommario

1. Considerazioni introduttive. - 2. L'iniziativa legislativa, tra protagonismo del Governo e margini (ristretti) concessi ai parlamentari. - 3. Le Commissioni in sede deliberante/legislativa: una variante veramente in disuso?. - 4. Gli incerti equilibri tra Commissioni permanenti e Assemblea. - 5. (Segue) istituzioni parlamentari in cerca di identità. - 6. Il rendimento del bicameralismo paritario alla prova dei fatti. - 7. L'impatto della decretazione d'urgenza sull'attività legislativa del Parlamento. - 7.1. Il perdurante abuso della questione di fiducia sui maxi-emendamenti governativi. - 7.2. La massiccia attività emendativa del Parlamento in fase di conversione. - 7.3. Un procedimento legislativo "accelerato" e "strozzato". - 8. Considerazioni conclusive.

Suggerimento di citazione

G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari "Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio", svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

** Ricercatore t.d. di Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Firenze.
Contatto: giuseppe.mobilio@unifi.it

1. Considerazioni introduttive

Nel corso dei cinque anni che hanno scandito la XVII legislatura l'istituzione parlamentare ha manifestato una vivacità che, nel bene o nel male, verrà ricordata nel futuro della storia repubblicana e che ben giustifica l'esigenza di un vero e proprio bilancio. Tra i numerosi aspetti su cui può valere la pena soffermare l'attenzione, il presente contributo si concentrerà sul procedimento legislativo e, in particolare, sul procedimento di approvazione della legge ordinaria. Rimane escluso, quindi, il procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionale, che pure ha assorbito buona parte delle energie parlamentari e del dibattito politico di questa legislatura, ma che, nel caso della c.d. riforma "Renzi-Boschi", per alcune delle soluzioni proposte verrà qui richiamato.

L'obiettivo dell'analisi che qui ci si propone non è tanto quello di delineare la disciplina sul procedimento legislativo o di ripercorrere esaurientemente la ricca prassi e le dinamiche che si sono innescate in questo scorcio di tempo. L'intento è piuttosto quello di guardare a specifici profili che sono emersi all'interno di alcune fasi e snodi del procedimento di produzione della legge parlamentare, seguendo una duplice direttrice.

Da una parte, secondo una indicazione di metodo imposta dalla natura propria dell'oggetto di studio, l'analisi degli istituti e delle regole che governano l'organo parlamentare impone di non limitare l'attenzione soltanto al dato normativo scritto, sia esso di rango costituzionale o regolamentare. Occorre infatti valutare attentamente sia le prassi che, da un punto di vista "qualitativo", animano le Camere e danno sostanza al diritto parlamentare, sia le cifre numeriche che, da un punto di vista "quantitativo", consentono di misurare i lavori e le attività del Parlamento¹.

Dall'altra, seguendo una direttrice sostanziale, ci si vuole soffermare su alcune criticità che nel corso della XVII legislatura sono emerse a causa di prassi che segnano una distanza dal modello costituzionale e regolamentare di procedimento legislativo, con l'effetto – e, in alcuni casi, anche l'intento consapevole – di eluderne la *ratio* e le esigenze di garanzia sottese.

Il particolare riguardo che si vuole riservare al comportamento degli attori parlamentari non si giustifica solamente per il rilievo che, nel diritto costituzionale, il fatto assume nei confronti della norma², ovvero per l'impossibilità di

¹ Sulla necessità di ricostruire il procedimento legislativo attraverso l'integrazione della riflessione dottrinale con i dati e le cifre sulla produzione normativa, cfr. U. DE SIERVO, *Rappresentanza politica e ruolo della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012. Più in generale, sull'importanza di adottare un approccio empirico, in cui elementi extra-giuridici, come il comportamento degli attori politici, entrano nei processi ermeneutici delle regole costituzionali, cfr. S. BARTOLE, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3, 1985, 9 ss.

² Cfr. R. BIN, *Il fatto nel diritto costituzionale*, in AA.VV., *Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Annuario 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale, Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Jovene, Napoli, 2015, 21 ss.

operare una rigorosa separazione tra diritto e politica³, o del reciproco influenzarsi di “regole” e “regolarità”⁴. Nello campo che gli è proprio, infatti, il diritto delle Assemblee parlamentari risulta ancor più intriso di politicITÀ, per la peculiarità del suo oggetto e dei suoi destinatari, ma anche a causa delle difficoltà nel comprimere le diverse fattispecie entro rigide e schematiche categorie giuridiche. Non solo, ma il diritto parlamentare, oltre alle stesse “regolarità” di cui vive e si alimenta, deve anche fare i conti con alcune “irregolarità” che lo caratterizzano e lo distinguono nell’ambito della teoria generale della norma⁵.

Il Parlamento, dunque, nel suo essere organo del popolo e organo dello Stato, vive nella tensione tra una irriducibile politicITÀ e una irriducibile giuridicità⁶. Di conseguenza, la comprensione dell’organizzazione e del funzionamento dell’istituzione politica per eccellenza impone la ricerca non soltanto della norma scritta da interpretare e applicare, ma soprattutto del «precedente» che ispira le dinamiche interne a questo organo e che integra il diritto parlamentare⁷. Da qui il rischio che le stesse norme scritte vedano minacciata la propria cogenza per via di involuzioni prodotte dai comportamenti difformi perpetrati dalla comunità parlamentare⁸, sebbene il diritto parlamentare con-

³ Cfr. Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, 110 ss.

⁴ Basti richiamare il titolo evocativo delle riflessioni di M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Pol. dir.*, 2000, 27 ss.

⁵ Cfr. R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015, 65 ss., che identifica le manifestazioni di tali “irregolarità” approfondendo i profili della negazione del paradigma dell’eteronomia, il carattere disponibile del diritto parlamentare, la rescissione del legame tra “forma” e “forza”, la retrocessione del momento della scrittura, il superamento dei modelli gerarchico-gradualistici.

⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2003, 29 s.

⁷ È interessante notare come, nel diritto parlamentare, il momento della scrittura e delle codificazioni, attraverso modifiche regolamentari, giunga solamente dopo che una certa prassi si sia imposta e – spesso rapidamente – evoluta, proprio allo scopo di stabilizzarla; al contrario, nella classificazione generale delle fonti, è noto come tra i caratteri della consuetudine vi sia proprio la *diuturnitas*; Cfr. G. PICCIRILLI, *Il «seguito» del precedente, da un procedimento all’altro*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2013, 146 ss.

⁸ Non si vuole entrare qui nella distinzione tra consuetudini, convenzioni, prassi che vengono generate all’interno dell’istituzione parlamentare, che pure in qualità di norme non scritte entrano a far parte del coacervo del diritto parlamentare ma che si pongono in diverso rapporto rispetto alle norme scritte; per le categorie di cui sopra cfr. F. FABRIZI, *Precedente giudiziale, giudicato sostanziale «esterno», precedente parlamentare: profili di un possibile confronto*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, funzioni, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 1998, 233 ss.; M. DI PIAZZA, *La rilevanza delle fonti non scritte nel diritto parlamentare*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 353 ss.; M. MIDIRI, *Regolamento e prassi parlamentare: le aspettative dei soggetti politici*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2005, 17 ss.; più di recente, R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 95 ss.

servi sempre la pretesa – secondo un canone proprio del costituzionalismo moderno – di catturare il potere politico e di limitarlo nella principale sede entro cui esso trova manifestazione⁹.

Questo dualismo tra giuridicità e politicità, che si riverbera nella potenziale opposizione tra norma scritta e precedente, si acuisce particolarmente nel corso della XVII legislatura, ove il procedimento legislativo sembra connotarsi per un tasso di “politicizzazione” talmente elevato da determinare – come si vedrà – uno scollamento in più punti dal modello costituzionale.

Nello sviluppare le riflessioni che seguiranno, occorre dare per presupposti alcuni dati numerici la cui specifica analisi è oggetto di altri contributi. Attingendo dai Rapporti annuali e dagli Appunti dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, è sufficiente richiamare alcune cifre che offrono una base quantitativa alle considerazioni dei prossimi paragrafi. Nel corso della XVII legislatura, a conferma di un *trend* complessivo che trova riscontro anche nella legislatura precedente¹⁰, sono state approvate 379 leggi, 100 decreti-legge e 257 decreti legislativi. In particolare, le 379 leggi si possono distinguere nelle seguenti categorie: 150 leggi di ratifica (39,57%), 106 “altre leggi ordinarie” (27,97%), 83 conversioni di decreti-legge (21,90%), 18 leggi di bilancio (4,75%), 10 leggi collegate (2,64%), 10 leggi europee (2,64%), 2 leggi costituzionali (0,53%).

Riservando al prosieguo della trattazione alcune considerazioni circa il rapporto tra legge ordinaria ed atti aventi forza di legge, l’analisi si concentrerà prevalentemente su alcuni spunti offerti dal procedimento di adozione di queste 379 leggi.

2. L’iniziativa legislativa, tra protagonismo del Governo e margini (ristretti) concessi ai parlamentari

Un primo profilo per il quale vale la pena soffermarsi, andando oltre al dato espresso in percentuale assoluta, riguarda la fase dell’iniziativa legislativa e, in particolare, al rapporto tra l’iniziativa parlamentare e governativa.

All’iniziativa del Governo viene pacificamente riconosciuta «una posizione preminente»¹¹ per una molteplicità di ragioni, di natura tecnica, visto che la stesura di molti progetti di legge necessita di conoscenze di cui spesso solo il Governo è in possesso; di natura giuridica, dati i molteplici vincoli normativi –

⁹ D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. Cost.*, 2007, 534.

¹⁰ Nel corso della XVI legislatura si contano un totale di 391 leggi, di cui: 144 leggi di ratifica (36,83%); 109 “altre leggi ordinarie” (27,88%); 106 conversioni di decreti-legge (27,11%); 20 leggi di bilancio (5,12%); 5 leggi collegate (1,28%); 3 leggi europee (0,77%); 1 legge costituzionale (0,26%); cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, *I temi dell’attività parlamentare nella XVI legislatura. Politiche della legislazione*, 1/25.

¹¹ F. CUOCOLO, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 623.

di cui si dirà a breve – che riservano a tale organo l’iniziativa di numerose leggi; ma soprattutto di natura politica¹². L’iniziativa del Governo all’interno della forma di governo parlamentare, infatti, assume una consistenza particolare perché nasce dall’esigenza di attuare il programma di cui si fa promotore e al quale le Camere si sono legate attraverso quel “contratto fondamentale” stipulato alla nascita del rapporto fiduciario¹³.

Sotto questo profilo, dunque, il Governo rappresenta l’«interlocutore principale delle Camere»¹⁴. Questo è il motivo per cui, sebbene le proposte di legge di iniziativa parlamentare costituiscano la stragrande maggioranza di quelle presentate e trasmesse alle Camere¹⁵, sono i disegni di legge del Governo ad avere percentualmente le maggiori *chances* di giungere ad approvazione definitiva.

Anche il dato percentile riferito alla XVII legislatura sancisce una assoluta prevalenza del Governo nella presentazione dei disegni di legge che giungono ad approvazione definitiva. Sul totale delle 379 leggi approvate, ben 282 sono di iniziativa governativa, pari al 74,4% del totale, mentre 97 sono di iniziativa parlamentare (o mista o regionale). Se però, dal totale dei d.d.l. di iniziativa governativa, vengono tolti i disegni di legge che la Costituzione, le leggi settoriali o la prassi affidano all’iniziativa esclusiva del Governo, ovvero i d.d.l. di bilancio e collegati¹⁶, europei e di delegazione europea¹⁷, di conversione di decreti-legge¹⁸ e di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali¹⁹, il dato

¹² Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, 322 ss.

¹³ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 312; R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, 37 ss.

¹⁴ A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, XIX, 1989, 2.

¹⁵ Nella XVII legislatura, al 9 giugno 2017 – ma il dato, pur parziale, è ugualmente significativo per sottolineare il trend – è possibile contare 4.146 progetti di legge di iniziativa parlamentare presentati o trasmessi alla Camera, pari al 91% di quelli complessivamente presentati o trasmessi dal Senato (i d.d.l. governativi sono 312, pari al 7%), mentre sono stati presentati al Senato o trasmessi dalla Camera complessivamente 2.526 disegni di legge di iniziativa parlamentare, pari all’86,6% del totale dei disegni di legge; dati presi da V. DI PORTO, L. GIANNITI, *L’iniziativa legislativa parlamentare*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017, 11.

¹⁶ Art. 81, c. 4, Cost.

¹⁷ Cfr. art. 29, legge 24 dicembre 2012, n. 234.

¹⁸ Art. 77, c. 2, Cost. Osserva A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca, Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 512, che, nell’eventualità in cui il d.d.l. di conversione non fosse presentato alle Camere dal Governo, questi andrebbe incontro a responsabilità politica, ma sarebbe ammissibile l’iniziativa da parte di soggetti diversi.

¹⁹ Il Governo è ovviamente il *dominus* della politica estera e, normalmente, è ad esso che spetta la presentazione dei d.d.l. di autorizzazione alla ratifica, sebbene la prassi registri comunque casi di iniziativa parlamentare, oltre che la presentazione di atti di indirizzo diretti ad impegnare l’Esecutivo a negoziare, sottoscrivere o revocare un accordo internazionale; cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, 680 ss.

dei d.d.l. presentati dal Governo e giunti ad approvazione scende a 15, ovvero il 4% del totale delle leggi promulgate.

Se invece si guarda nel coacervo delle “altre leggi”, cioè quelle diverse da quelle sopra richiamate, si registra una netta prevalenza per l’iniziativa parlamentare, pari a 90 progetti di legge su 106, ovvero il 23,75% del totale. Questo dato attiene alle leggi “incrementali”, ossia quelle di aggiornamento o di semplice manutenzione della normativa vigente, le leggi “celebrative”, volte ad istituire giornate dedicate a temi specifici o a valorizzare beni o eventi culturali, le leggi istitutive di Commissioni di inchiesta, le leggi in adempimento di obblighi internazionali o volte all’approvazione di intese religiose, e, soprattutto, più della metà delle leggi “organicamente innovative”, finalizzate a dettare discipline generali o settoriali direttamente o con il ricorso a delega legislativa (39 su 48).

Dalle cifre appena richiamate è dunque possibile trarre alcune considerazioni significative. L’iniziativa governativa si appunta, per espressa previsione costituzionale o regolamentare, su una serie di atti legislativi fondamentali per l’elaborazione e l’implementazione dell’indirizzo politico di maggioranza. Tuttavia, occorre valutare attentamente un possibile giudizio che sancisca l’atrofizzazione dell’iniziativa parlamentare, poiché dall’analisi dei dati più recenti emerge che, ove le venga concesso spazio, l’iniziativa parlamentare non risulta affatto silente. Ovviamente occorre considerare che alcune iniziative legislative possono provenire, in maniera quasi fungibile, da esponenti del Governo ovvero della maggioranza parlamentare, a seconda di valutazioni politiche, anche contingenti, e di reciproche convenienze, oppure in ragione della visibilità che acquisiscono i secondi e dell’elusione di alcuni passaggi delle procedure endogovernative – fra cui il penetrante controllo sulla quantificazione e la copertura degli oneri finanziari da parte della Ragioneria generale di Stato²⁰ – per i primi. Nonostante ciò, il Parlamento dimostra di essere certamente in grado di dare impulso al procedimento legislativo mostrando segnali di una vitalità che non può essere trascurata.

3. Le Commissioni in sede deliberante/legislativa: una variante veramente in disuso?

Altra fase del procedimento legislativo su cui appuntare l’attenzione è quella che coinvolge le Commissioni permanenti. Questi organi hanno un rilievo decisivo nella fase propriamente costitutiva dell’*iter legis*, come testimoniato dalla

²⁰ Sugli adempimenti cui devono assolvere le iniziative governative, tra cui la Relazione tecnica ex art. 17, c. 3, della legge n. 196/2009, la Relazione sulla analisi tecnico-normativa (ATN) di cui al d.P.C.M. 10 settembre 2008, la “Analisi sull’impatto della regolamentazione” di cui al d.P.C.M. n. 169/2017, nonché il ruolo della Ragioneria generale dello Stato, cfr. G.M. SALERNO, *L’iniziativa legislativa dell’esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it – Focus fonti*, 2, 2017, 13 ss.

formula del “Parlamento in Commissione”, figura organizzativa prevalente nello Stato contemporaneo e distinta dal “Parlamento in Assemblea”, tipica della dinamica costituzionale ottocentesca²¹. Non solo, ma le Commissioni permanenti costituiscono un fattore caratterizzante per l’analisi dei processi di decisione politica e del rapporto stesso tra Parlamento ed Esecutivo, ovvero, più in generale, della forma di governo²².

Un primo rilievo che occorre formulare sulla prassi della XVII legislatura riguarda l’alternativa tra la sede referente, da una parte, e quella deliberante/legislativa, dall’altra.

Se si guarda alla *ratio* con cui il procedimento legislativo decentrato è stato inteso in Assemblea costituente, emerge l’intenzione di trovare moduli decisionali alternativi per non appesantire l’Assemblea con la discussione e l’approvazione di leggi di scarso rilievo, a beneficio di un più compiuto e disteso esame delle leggi di maggior momento²³. Tuttavia, se si guarda all’andamento storico e al rendimento delle Commissioni in sede deliberante/legislativa, ci si accorge che si tratta di una modalità di normazione che, fino alla XII legislatura, è stata utilizzata tanto ampiamente da coprire più della metà dei progetti di legge approvati; e non solo, come preventivato, per la legislazione politicamente meno rilevante, ma anche - ed è ciò che più conta - per l’approvazione di leggi di notevole importanza.

Nel corso della storia repubblicana, il lavoro delle Commissioni in sede deliberante/legislativa ha dimostrato indubbiamente il pregio di alleviare il lavoro dell’Assemblea decentrando una mole considerevole dei lavori parlamentari. Tuttavia, la prevalenza di questa specifica concentrazione del procedimento legislativo ha fatto emergere molte e significative criticità: l’aumento eccessivo del numero di leggi; un difetto di controllabilità dovuto alla mancanza di un regime di pubblicità dei lavori analogo a quello dell’Assemblea; una maggiore

²¹ cfr. L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico «F. Serafini»*, 1-2, 1961, 42 ss.

²² Si veda, anche per una prospettiva comparata, C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, Padova, 2012.

²³ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, 1394, cui si rinvia anche per i riferimenti sui lavori in Assemblea costituente e, in particolare, per la definizione della disciplina all’art. 69, poi divenuto art. 72 Cost., nella seduta pomeridiana del 14 ottobre 1947 e nelle due sedute del giorno seguente, in cui il testo venne dall’Assemblea discusso ed approvato.

permeabilità rispetto ad interessi settoriali, quando non clientelari²⁴; una riduzione della capacità del Governo di garantire unitarietà all'indirizzo politico anche attraverso la direzione dell'attività legislativa²⁵.

È stato osservato come il fenomeno della legislazione in Commissione, inoltre, ha alimentato, ed è stata a sua volta alimentata, da quella dinamica di “negoziante” tra partiti politici tipica di un modello parlamentare di tipo consociativo, grazie alla quale è stato possibile coinvolgere, fin dalle prime legislature, anche quelle forze di opposizione escluse dall'area di governo; tuttavia, il prezzo pagato è stato quel denunciato fenomeno di iper-produzione delle “leggine” dal contenuto microsettoriale, che tanti risvolti negativi ha determinato in termini di cattiva qualità redazionale, scarsa applicabilità effettiva delle relative disposizioni, aggravati per la finanza pubblica²⁶.

Se dunque, fino alla XII legislatura, il procedimento legislativo decentrato ha nettamente prevalso, occorre ricordare che con la svolta politico-istituzionale del 1993 si è assistito al crollo della sede deliberante: solo il 15% delle proposte di legge è stato approvato seguendo la procedura decentrata, a fronte dell'84,3% approvato con il procedimento normale²⁷. Le ragioni che spiegano quest'altro fenomeno di ritorno alla Commissione referente sono varie e complesse e non possono qui essere ricostruite esaurientemente: basti solo accennare come, nell'ultimo ventennio, il baricentro decisionale all'interno della forma di governo si sia spostato nettamente a favore del Governo, a discapito dell'organo parlamentare; di come, con l'evoluzione del sistema politico in senso (tendenzialmente) bipolare e leggi elettorali in senso maggioritario, l'opposizione abbia abbandonato i moduli consociativi della c.d. prima Repubblica; di come i vincoli di bilancio si siano fatti più stringenti, anche a causa

²⁴ Come segnalato da L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico «F. Serafini»*, 1-2, 1961, 99 s.

²⁵ Critico sul punto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1969, 700, che lamenta come il Governo, consentendo questo massiccio ricorso alle Commissioni legislative, ha «vergognosamente abdicato all'esercizio della sua funzione di direzione e coordinamento dell'attività legislativa, attraverso cui si dovrebbe realizzare l'unità di indirizzo politico di cui esso è responsabile».

²⁶ Cfr. A. PREDIERI, *Parlamento 75*, in ID. (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, spec. 29 ss. Per un richiamo al fenomeno v. anche V. CASAMASSIMA, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul parlamento*, Plus, Pisa, 2007, 34 ss. Di recente, sul fenomeno delle leggine come “disfunzione funzionale” alla necessità di temperare una democrazia bloccata, ossia funzionale a uno scopo politico ma derivanti da una disfunzione dei meccanismi di definizione dell'indirizzo politico, E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 98 ss.

²⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le leggi in Commissione nell'esperienza repubblicana: la sede deliberante tra quadro costituzionale e prassi applicativa*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Giappichelli, Torino, 2016, 2380 ss.

della “europeizzazione” delle decisioni di bilancio, impedendo così il ricorso a “leggine” con cui disporre spese di sottobanco²⁸.

Anche la XVII legislatura si colloca nel solco di questa tendenza. Concentrandoci sui dati numerici, anche qui – a prima vista – non si registrano sorprese rispetto a quanto ci si potrebbe aspettare, con una netta prevalenza della sede referente. Delle 379 leggi promulgate, 342 sono state approvate in sede referente (pari al 90,2%), mentre solo 37 (pari al 7,5%) con la partecipazione delle Commissioni in sede deliberante/legislativa almeno in una lettura. Non solo, ma il ricorso alla sede deliberante/legislativa è stato significativamente più basso rispetto alla legislatura precedente (17,39% delle leggi).

Tuttavia, anche in questo caso, occorre scorporre la cifra assoluta per comprendere effettivamente le dinamiche che animano il procedimento legislativo e che spesso si muovono sottotraccia. Un giudizio parzialmente diverso, infatti, può essere formulato se ci si concentra su quelle tipologie di atti legislativi non riconducibili alla riserva di Assemblea e, in particolare, sulle “altre leggi”. Delle 108 leggi che rientrano in quest’ultima categoria, solo 88 (pari all’81%) non ricadono anche nella riserva di Assemblea, la quale ricomprende leggi di bilancio e di stabilità, di autorizzazione alla ratifica dei trattati, disciplina elettorale, leggi contenenti deleghe (*ex art. 72, c. 4, Cost.*), ma anche leggi collegate alla manovra finanziaria e di conversione dei decreti-legge (in base alle previsioni regolamentari²⁹). Di queste 88 leggi, 37 sono state approvate con almeno un passaggio in Commissione in sede deliberante/legislativa (pari al 42%)³⁰.

Le cifre dimostrano che, ove alle Camere sia consentito, non viene affatto disdegnato il ricorso al procedimento decentrato, per approvare leggi che nella maggior parte dei casi iniziano il loro *iter* con l’intervento delle Commissioni in sede referente, per poi passare al diverso modulo in deliberante/legislativa ove maturi una convergenza politica in tal senso³¹. Alla luce di questo dato di

²⁸ Su ciascuno di questi profili, sia consentito rinviare a G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i Comitati interministeriali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 287 ss., ove, in una prospettiva di analisi diversa, si mettono in luce i citati fenomeni che indirettamente possono essere ricollegati al ritorno al procedimento legislativo normale.

²⁹ Così art. 35, c. 1, e art. 126-*bis* reg. Sen. per i d.d.l. di conversione dei decreti-legge e collegati alla manovra, e art. 96-*bis*, c. 1, reg. Cam., per i d.d.l. di conversione dei decreti-legge. L’art. 123-*bis* reg. Cam., invece, ammette anche la sede legislativa per i collegati alla manovra.

³⁰ Si tratta, specificatamente, di 1 della 4 leggi istitutive di Commissioni di inchiesta; di 19 delle 33 leggi “incrementali”; di 11 delle 30 leggi organicamente innovative che non contengono disposizioni di delega o in materia elettorale; di 11 delle 17 leggi “celebrative”.

³¹ Fenomeno già registrato da R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, cit., 200. Occorre registrare, peraltro, una diversa disciplina tra Camera e Senato quanto alla assegnazione di un d.d.l. ad una Commissione in sede deliberante/legislativa: mentre al Senato, prima delle ultime modifiche di dicembre 2017 (su cui v. *infra*), il Presidente esercitava un potere maggiore, avendo solo l’obbligo di comunicare all’Assemblea l’avvenuta assegnazione, anche dopo che era stata avviata la

fatto, inoltre, dovrebbe essere rimeditato anche l'assunto per cui la sede deliberante/legislativa sarebbe praticata solamente per i d.d.l. settoriali, spesso a carattere provvedimentale e comunque di interesse localizzabile³², stante il rilievo politico di alcune misure o il consenso tra forze politiche che può maturare in corso d'opera.

Alla luce di questi dati, inoltre, si comprende e si giustifica meglio la novella regolamentare del Senato del dicembre 2017, con cui tra l'altro si prevede che, sulla base delle modifiche alla disciplina del procedimento legislativo, l'assegnazione di un d.d.l. debba avvenire «di regola» alla sede deliberante e, al contempo, la Conferenza dei Capigruppo debba fissare un termine massimo all'esame in Commissione qualora sia richiesto il ritorno alla sede referente da parte del Governo, di un quinto dei componenti della Commissione o di un decimo dell'Assemblea³³.

Ad ogni modo, l'implementazione di queste nuove previsioni regolamentari, con la possibilità di valorizzazione nuovamente il procedimento legislativo decentrato, sconta tutte le difficoltà legate alla più recente evoluzione del quadro politico e alle dinamiche interne che stanno sempre più conformando i rapporti tra organi interni del Parlamento. Da una parte, soprattutto con l'avvio della XVIII legislatura, si assiste ad un mutamento del sistema politico che si allontana sempre più dal modello ideale del bipolarismo dell'alternanza³⁴, con una accentuazione della conflittualità che non favorisce certo il lavoro in Commissione. Dall'altra, si registrano alcuni segnali di alterazione nei rapporti tra Assemblea e Commissioni e, più in generale, nelle dinamiche tra organi interni al Parlamento, che danno vita a più ampie distorsioni nell'ambito del procedimento legislativo, sulle quali occorrerà concentrare l'attenzione.

discussione (art. 35 reg. Sen.), alla Camera, invece, il Presidente tutt'ora propone l'assegnazione all'Assemblea, che si esprime in una seduta successiva alla comunicazione (art. 92, c. 1, reg. Cam.), rendendo così più difficile il ricorso a tale formula.

³² R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 199.

³³ Così, rispettivamente, ai sensi dell'art. 34, c. 1-bis, e art. 35, c. 2, reg. Sen. La nuova disciplina è così ispirata «alla volontà di valorizzare il lavoro delle commissioni, nella consapevolezza che è dalla loro capacità decisionale che derivano la forza di un Parlamento e la sua capacità di incidere sul sistema istituzionale e sulla società»; così N. LUPO, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, 28. Più in generale, sulla recente riforma regolamentare del Senato, cfr. A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018; G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017.

³⁴ Il riferimento va chiaramente al successo del Movimento 5 Stelle e all'iniziale insorgere di un terzo polo che ha finito per scalzare la possibile alternanza tra coalizioni di centro-destra e centro-sinistra, peraltro mai compiutamente realizzata; su quest'ultimo punto, basti rinviare a G. PITRUZZELLA, V. LIPPOLIS, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.

4. Gli incerti equilibri tra Commissioni permanenti e Assemblea

I dati riportati testimoniano come le Commissioni permanenti operino nel procedimento legislativo attraverso diversi moduli. Tuttavia non bisogna sottacere anche come, nel corso della XVII legislatura, trovino conferma alcune prassi distorsive che, al contrario, alterano profondamente gli equilibri tra gli organi interni coinvolti e, in particolare, svisiscono l'apporto delle Commissioni permanenti a dispetto del modello di organizzazione del procedimento legislativo fatto proprio dalla Costituzione. È quanto accade, nello specifico, nel rapporto tra Commissioni ed Assemblea e, in particolare, nel contributo che le stesse Commissioni in sede referente arrecano all'esame, la negoziazione e la definizione di un testo legislativo.

In base all'impianto delineato dalla Costituzione, le Commissioni referenti svolgono un compito istruttorio "indefettibile"³⁵ nel procedimento legislativo, non limitato solamente ad una mera attività istruttorie³⁶. La *ratio* risiede – come noto – nell'idea che, in prima battuta, debbano intervenire organi collegiali più ristretti, specializzati ed espressivi di tutte le forze politiche, ritenuti maggiormente in grado di garantire un esame approfondito del testo legislativo. L'attività referente, inoltre, dovrebbe avere una funzione preparatoria al successivo esame in Assemblea³⁷, con l'obiettivo di far maturare sull'articolato convergenze politiche che più difficilmente si potrebbero conseguire nel *plenum* delle Camere e, al contempo, di favorire un più agevole percorso approvativo in Assemblea³⁸.

In una prospettiva sistemica, inoltre, il contributo delle Commissioni parlamentari, e più in generale la disciplina costituzionale sul procedimento legislativo, si pone l'obiettivo di attribuire al Parlamento un ruolo preminente rispetto agli altri poteri dello Stato, in particolare rispetto all'Esecutivo, conservando in capo alle Camere un reale potere di decisione ed evitando che, per l'impossibilità pratica di addivenire a decisioni assunte direttamente, esse finiscano di fatto per porsi quali istanze di mera ratifica di decisioni altrui³⁹.

³⁵ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, 790.

³⁶ La Costituzione, infatti, prevede che ciascuna Camera esamini il merito di ciascun d.d.l., ma impone altresì che «l'esame e l'approvazione diretta da parte dell'assemblea plenaria di una delle due camere sia preceduta in ogni caso da un esame da parte di una commissione referente»; cfr. A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, XXI, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, 120.

³⁷ Per cui l'esame in Commissione dovrebbe avvenire "in funzione" del procedimento in aula; cfr. R. DICKMANN, *Il parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2011, 131.

³⁸ S. TRAVERSA, *Il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2009, 201.

³⁹ A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., 121 ss.

L'indefettibilità dell'intervento delle Commissioni permanenti nel procedimento legislativo deve però fare i conti con l'"ermetismo" della disciplina costituzionale sul punto⁴⁰. Occorre infatti guardare ai regolamenti parlamentari, cui il primo comma dell'art. 72 Cost. fa espresso rinvio, e alla prassi applicativa, per stabilire in concreto come venga declinato il ruolo delle Commissioni permanenti e valutare se effettivamente venga salvaguardata o meno la *ratio* sottostante al modello costituzionale.

A questo proposito, i regolamenti parlamentari coniugano le logiche dell'attività referente delle Commissioni con le esigenze di tempi certi nella programmazione dei lavori parlamentari, soprattutto dell'Assemblea. I regolamenti di Senato e Camera, infatti, dopo le rispettive novelle del 1988 e del 1997, hanno fatto proprio il principio secondo il quale le Commissioni devono esaminare «in via prioritaria» gli argomenti inseriti nel programma e nel calendario dell'Assemblea⁴¹. La logica alla base di questo principio, secondo quanto emerge più chiaramente nel regolamento della Camera, è quella di riservare maggiore spazio all'esame e, in particolare, all'istruttoria legislativa in Commissione, in cambio però di tempi certi nei lavori dell'Aula⁴². Le disposizioni che conferiscono forza a questo principio sono diverse in ciascuno dei due rami del Parlamento, con conseguenze in ogni caso significative per i rapporti tra Commissioni e Assemblea⁴³.

Alla Camera, quando nel calendario d'Aula predisposto dalla Conferenza dei Capigruppo è inserito un d.d.l. ancora all'esame di una Commissione, sui lavori in sede referente può essere disposto il contingentamento dei tempi. In

⁴⁰ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., 1382.

⁴¹ V. art. 25, c. 2, reg. Cam. e art. 29, c. 2, del reg. Sen.

⁴² N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 37 ss. Di «scambio tra "certezza dei tempi" per la maggioranza e "certezza di spazi [...] e istruttoria legislativa" per l'opposizione» parla G. LASORELLA, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, Cedam, Padova, 2004, 26. Sulla opportunità che nel Parlamento maggioritario debba realizzarsi un effettivo scambio tra "certezza dei tempi" di approvazione dei d.d.l., per la maggioranza, e "certezza di spazi e istruttoria legislativa", per l'opposizione/minoranze, v. anche F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017, 126. Si ricordi come l'istruttoria in Commissione, che è stata introdotta alla Camera con circolare presidenziale del 1986 e specificata con nuova circolare del 10 gennaio 1997, costituisce, assieme alle regole novellate sull'organizzazione dei lavori, uno dei perni della riforma regolamentare del 1997. Con l'art. 79, c. 4, reg. Cam. sono state codificate per la prima volta le modalità di svolgimento e gli obiettivi tipici dell'attività istruttoria (la c.d. *check list*). Per una rassegna degli interventi parlamentari in materia, cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 401 ss., e G. RIVOSECCI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2002, 34 ss.

⁴³ C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017, 163 ss.

questo modo, il Presidente della Commissione si può avvalere di tutti quegli strumenti di economia procedurale volti ad assicurare che il procedimento istruttorio si concluda almeno quarantotto ore prima del giorno stabilito per l'iscrizione del d.d.l. all'ordine del giorno dell'Assemblea, con una sorta di effetto "ghigliottina"⁴⁴.

Al Senato, invece, dove non si può disporre del contingentamento in Commissione, il termine ordinario entro cui deve essere presentata la relazione è di due mesi – termine peraltro largamente disatteso nella prassi⁴⁵. L'esame, tuttavia, può essere interrotto anche se non concluso e senza che sia stato votato il mandato al relatore, «in relazione alle esigenze del programma dei lavori o quando le circostanze lo rendano opportuno»⁴⁶. In tali casi il d.d.l. viene discusso in Aula "senza relatore" nel testo originario del proponente e, sebbene il Presidente della Commissione possa illustrare all'Aula il lavoro svolto in sede referente, tutto il lavoro istruttorio compiuto anche sul piano emendativo in Commissione viene di fatto vanificato. La tempestiva inclusione di un argomento nel calendario dell'Assemblea senza che le Commissioni ne abbiano esaurito l'esame comporta, quindi, una accelerazione dei tempi di esame e di approvazione in Commissione che, da un lato, moltiplica la produttività delle Camere, ma dall'altro svilisce il contributo di questi organi interni; mentre alla Camera si giunge almeno ad una votazione, al Senato se ne può anche prescindere completamente⁴⁷.

Il passaggio in Aula "senza relatore" che si verifica al Senato non è certo un fenomeno nuovo⁴⁸, ma nel corso della XVII legislatura ha assunto toni particolarmente drammatici. A questo proposito è sufficiente richiamare due casi paradigmatici che si sono manifestati nel periodo di tempo preso in considerazione e che ben esemplificano questa ed altre distorsioni del procedimento legislativo.

Il primo riguarda l'*iter* di approvazione della legge 20 maggio 2016, n. 76, recante la "regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze", le cui vicende hanno dato origine addirittura ad

⁴⁴ Al fine di garantire la conclusione dell'esame in Commissione entro tale termine e salvaguardare l'effettività della programmazione d'Aula, l'art. 79, cc. 1 e 10, reg. Cam. stabilisce che l'organizzazione dei lavori, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie, sono ispirati al principio di economia procedurale, e consente al Presidente della Commissione di disporre la limitazione del numero degli emendamenti. In tali casi saranno ammessi in votazione per ogni articolo, di norma, solo due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore.

⁴⁵ R. DICKMANN, *Il parlamento italiano*, cit., 130.

⁴⁶ Art. 44, c. 2, reg. Sen.

⁴⁷ R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 88.

⁴⁸ C. BERGONZINI, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, 790 ss., N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 41.

un conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale, promosso da alcuni senatori e giudicato inammissibile con l'ordinanza n. 149/2016⁴⁹. Tale conflitto nasce proprio a causa delle forzature con cui è avvenuto il passaggio del d.d.l. dalla Commissione all'Aula.

Il d.d.l. n. 2081, presentato in Senato il 6 ottobre 2015, è stato assegnato il giorno successivo all'esame della Commissione giustizia ed è stato illustrato da parte della relatrice, unitamente ad altri due disegni di legge in materia, nella seduta notturna del 12 ottobre 2015. La relativa trattazione è stata poi rinviata, in un primo momento, alla seduta del 13 ottobre 2015 e, successivamente, alla seduta pomeridiana del giorno successivo. Tale trattazione, tuttavia, non ha avuto luogo, essendo stato nel frattempo disposto dal vicepresidente della Commissione l'abbinamento del d.d.l. n. 2081 ad altri disegni di legge in materia di unioni civili già all'esame dell'Assemblea. La Conferenza dei Capi-gruppo, inoltre, ha assunto il d.d.l. n. 2081 come testo base e ha inserito il relativo esame nel calendario dell'Assemblea, ai sensi del citato art. 44, reg. Sen., senza il previo esame in Commissione e senza relazione di accompagnamento. Il testo base, peraltro, non è stato deciso né dalla Commissione né in Assemblea, bensì dalla Conferenza dei Capi-gruppo⁵⁰, dando origine – anche qui – ad una di numerose altre distorsioni che hanno reso l'approvazione del c.d. d.d.l. Cirinnà affatto problematica⁵¹.

Altro esempio di questo fenomeno, come di altre criticità procedurali, è offerto dalla legge 6 maggio 2015, n. 52, in materia di elezione della Camera dei Deputati (c.d. *Italicum*)⁵². Nel passaggio in prima lettura al Senato, anche qui,

⁴⁹ La Corte non entra nel merito delle censure lamentate dai ricorrenti sul presupposto che le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo sono coperte dall'autonomia delle Camere e che le censure si appuntano sulla lesione di norme regolamentari e di prassi parlamentari, che non possono assurgere a parametro nel giudizio di costituzionalità. Per indicazioni ulteriori circa gli ultimi sviluppi di questo indirizzo, cfr. *infra*.

⁵⁰ Decisione peraltro discrezionale, poiché la Conferenza dei Capi-gruppo ha deciso di adottare come testo base non il testo unificato presentato dalla sen. Cirinnà in data 26 marzo 2015, già discusso ed emendato in Commissione, ma il disegno di legge proposto da ultimo dalla stessa relatrice; cfr. S. ROSSI, *Tra politica e procedura. Il conflitto (in)utile sul d.d.l. Cirinnà*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016, 3.

⁵¹ Nei casi in cui la Commissione non conclude l'esame in sede referente e la "materia" di cui al d.d.l. è stata inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea, eccezionalmente - nel silenzio dei regolamenti sul punto - l'adozione del testo-base avviene direttamente in Assemblea; nel caso del d.d.l. n. 2081, come ricordato, il testo base è stato deciso dalla Conferenza dei Capi-gruppo e non dall'Assemblea con apposita votazione; su questo e su altri profili critici, cfr. L. CIAURRO, *Ddl unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2016, 108 ss.

⁵² In occasione dell'approvazione della legge n. 76/2016, come anche della legge n. 52/2015, la maggioranza ha fatto ricorso ai c.d. emendamenti "permissivi", ovvero emendamenti proposti a scopo antiostruzionistico e che si caratterizzano per l'effetto preclusivo che cagionano, poiché tramite la loro votazione prioritaria e la conseguente approvazione fanno decadere tutti gli emendamenti con essi contrastanti: è il caso dell'"emendamento Marcucci" (n. 01.6000), presentato durante l'esame del citato d.d.l. n. 2081 allo scopo di inserire nel provvedimento la c.d. *stepchild adoption*, dichiarato però

è possibile segnalare la decisione della Conferenza dei Capigruppo del 19 dicembre 2014, confermata poi dall’Aula, con cui si è stabilita, ai sensi dell’art. 53 del reg. Sen., la calendarizzazione della discussione in Assemblea in risposta alle decine di migliaia di emendamenti presentati in Commissione dall’opposizione a fini ostruzionistici. Il risultato è stato quello non solo di determinare il passaggio dei lavori all’Aula senza aver votato il mandato al relatore – cosa non inusuale⁵³ –, ma soprattutto di precludere alla Commissione la possibilità di discutere e votare alcuna proposta di modifica⁵⁴.

5. (Segue) istituzioni parlamentari in cerca di identità

Questa tendenza alla svalutazione del contributo referente delle Commissioni permanenti che si evidenzia significativamente nella XVII legislatura e con più immediatezza al Senato, ma non solo in questo ramo del Parlamento, produce una serie di conseguenze sistemiche sull’intero impianto del procedimento legislativo.

Innanzitutto, le forme di «occasionalismo regolamentativo»⁵⁵ con cui si consentono questi fenomeni traggono origine dal *modus agendi* delle forze politiche, sempre propense a sottrarsi ai vincoli delle procedure parlamentari per raggiungere finalità contingenti. Questi fenomeni, pur sempre deprecabili, da una parte non possono suscitare eccessiva sorpresa in coloro che si avventurano nell’analisi delle regole sull’effettivo funzionamento delle assemblee parlamentari, dal momento che – come sopra sottolineato – la politica tende sem-

inammissibile su indicazione del Presidente del Senato, e dell’«emendamento Esposito» (n. 01.103), presentato durante l’esame del d.d.l. elettorale n. 1385, che nei contenuti riassume le linee fondanti della nuova disciplina elettorale, che è stato invece approvato; sul punto cfr. F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2017. Sulle problematiche emerse in occasione dell’approvazione dell’*Italicum*, cfr. anche L. CIAURRO, *Italicum e criticità procedurali: un feticcio che resiste?*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, il Mulino, Bologna, 2016, 103 ss.

⁵³ Come riportano L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna, 2013, 181, il passaggio di un d.d.l. dalla Commissione all’Aula senza che sia stato votato il mandato al relatore non è un’eventualità del tutto estranea, soprattutto al Senato, ove, a differenza che alla Camera, è esclusa l’applicazione del contingentamento dei tempi, per cui «è piuttosto frequente che la Commissione non concluda neppure formalmente l’esame del progetto di legge e che si vada in aula, come si dice in gergo, “senza relatore”». L’effetto di non votare il mandato al relatore è quello di produrre in Assemblea il testo originale del progetto di legge, «annullando così tutto il lavoro svolto fino a quel punto» in Commissione.

⁵⁴ Secondo la ricostruzione di D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell’“Italicum” e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2015, 20 ss., che riporta come, una volta sancito il passaggio in Aula, venivano sospesi i lavori per la pausa natalizia. Il presidente della Commissione Affari costituzionali svolgeva quindi la relazione e, ripercorrendo i lavori svolti dalla Commissione, ricordava come l’unico atto approvato durante la discussione fosse un singolo ordine del giorno.

⁵⁵ L. CIAURRO, *Ddl unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, cit., 103.

pre a sfuggire dai vincoli del diritto, specie quello parlamentare. Dall'altra, tuttavia, si assiste ad un uso strumentale del diritto parlamentare e a forzature procedurali che determinano pur sempre un "travisamento" degli istituti, che vengono piegati per ragioni politiche. Nei casi sopra accennati, infatti, si attraggono scelte proprie della fase costitutiva del procedimento all'interno della programmazione dei lavori parlamentari, con il risultato che il rispetto dei tempi definiti in sede di programmazione dei lavori è fatto valere al fine di evitare di addentrarsi in confronti e votazioni che costituiscono terreni politicamente scivolosi⁵⁶.

Vista in una prospettiva di sistema, questa tendenza allo svilimento dei lavori in Commissione costituisce il sintomo, da una parte, della crisi di questi organi come sedi di mediazione politica tra i partiti e come luogo di costruzione del compromesso parlamentare⁵⁷, e, dall'altra, con una sorta di *trade off* con l'Assemblea, ovvero di spostamento del baricentro della decisione politica verso quest'ultima sede.

Nonostante vi siano segnali che dimostrano una certa vitalità delle Commissioni, come l'amplissimo ricorso alle indagini conoscitive registratosi nella XVII legislatura⁵⁸, questi organi interni non costituiscono il luogo in cui avviene l'elaborazione e il perfezionamento dei testi normativi, secondo una possibile e astratta lettura del dato costituzionale, né rappresentano più la sede principale della produzione legislativa, come avveniva nella fase di ampio ricorso al procedimento decentrato, né sono divenute gli organi che procedono

⁵⁶ Cfr. G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, cit., 205 ss., per una serie di esempi di questi fenomeni nel procedimento di approvazione del d.d.l. cost. "Renzi-Boschi".

⁵⁷ Cfr. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, cit., 159 ss., che osserva come già la citata riforma del reg. Camera del 1997, con la disciplina dell'istruttoria legislativa, andava nella direzione di attenuare la valenza politica dell'attività nelle Commissioni per affidare loro compiti funzionali ad un più efficiente svolgimento del procedimento e al miglior confezionamento del prodotto legislativo (173 s.).

⁵⁸ Se si guarda al semplice dato numerico, è significativo che alla Camera dei Deputati siano state disposte e avviate (non necessariamente concluse) un numero di indagini conoscitive, tra Commissioni permanenti singole o riunite e Commissioni temporanee, pari a 156 nella XVII legislatura, a fronte delle 106 della XVI legislatura. Per comprendere il rilievo di questi numeri, basti pensare che, secondo i dati riportati da M. MIDIRI, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, 128, nota 12, nella XIV legislatura le indagini conoscitive deliberate erano state soltanto 69.

alla verifica dei contenuti delle iniziative legislative governative e dei dati informativi che sono alla loro base, come ci si aspetterebbe in un Parlamento votato al controllo sul Governo⁵⁹.

Viceversa, è possibile registrare un ritorno alla formula del “Parlamento in Assemblea”, intesa però nella sua accezione più proterva. Sempre più spesso, infatti, nel procedimento legislativo si assiste ad uno scontro tra posizioni contrapposte e inconciliabili di maggioranza e opposizioni, e l’Assemblea garantisce meglio lo svolgersi di questo tipo di dialettica parlamentare, intesa come *strepitus fori* e come “spettacolarizzazione” delle divisioni politico-parlamentari⁶⁰. Di conseguenza, nella logica del “muro contro muro”, la sede delle Commissioni tende ad essere sacrificata, mentre quella assembleare finisce per essere quella più adatta ad apportare le modifiche ai testi dei progetti di legge in esame e la più appetibile per i risultati politici ottenibili⁶¹.

È nell’ottica del contrasto a questa tendenza, infatti, che può esser letta un’altra delle recenti modifiche al regolamento del Senato. In tema di programmazione, è stato infatti introdotto – o meglio, ribadito⁶² – il principio della non coincidenza dei lavori di Assemblea e Commissioni, attraverso la riserva a queste ultime di «due settimane ogni mese non coincidenti con i lavori dell’Assemblea»⁶³. L’obiettivo perseguito con questa novella è, da una parte, quello di riservare tempi dedicati all’esame e all’istruttoria in Commissione, e dall’altra di consentire a tutti i senatori di partecipare alle discussioni in Aula.

Le distorsioni procedurali citate, tuttavia, non si traducono solamente in alterazioni negli strumenti e nelle procedure parlamentari, ma danno adito a molteplici elusioni, quando non a veri e propri conflitti, con i principi costituzionali⁶⁴. Emergono, infatti, tutte le difficoltà cui le forze politiche vanno in-

⁵⁹ N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 41.

⁶⁰ V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 600.

⁶¹ N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 41.

⁶² Già l’art. 53, c. 2, distingueva il programma bimestrale del Senato in quattro settimane dedicate ai lavori delle Commissioni e tre dell’Assemblea, ma la prassi era andata nella direzione della frequente sovrapposizione temporale dei lavori delle due sedi, con la riduzione dei lavori in Commissione nelle ore non occupate dall’Assemblea; cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 380.

⁶³ Art. 53, c. 2, reg. Sen.

⁶⁴ Secondo R. DICKMANN, *L’organizzazione del processo legislativo*, cit., 119, le Commissioni non hanno l’obbligo, formale, di votare tutti gli emendamenti presentati, ma solo quello, sostanziale, di istruire convenientemente la questione e predisporre un testo sul quale consentire l’esame dell’Assemblea: pertanto si deve privilegiare l’esigenza di pervenire a decisioni politiche sul progetto rispetto a quella di assicurare la votazione formale di tutte le proposte di modifiche riferite ad esso. *Contra* A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., 124, che sottolinea invece, a partire da una interpretazione non strettamente

contro nel bilanciare il “governo della legislazione” con il modello costituzionale di procedimento legislativo, a partire dalle previsioni che sanciscono l’obbligo del previo esame in Commissione delle medesime proposte di legge (art. 72, c. 1, Cost.). La pretermissione delle Commissioni si ripercuote conseguentemente sul rispetto delle altre previsioni sulla approvazione articolo per articolo delle proposte di legge (art. 72, c. 1, Cost.), il necessario esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere (art. 70 Cost.), la capacità emendativa in capo al Parlamento (artt. 70, 71 e 72 Cost.)⁶⁵.

Oltre a denunciare questo tipo di contrasti più o meno diretti con il dato costituzionale, tuttavia, non ci si può esimere dall’indagare anche le ragioni che spingono le forze politiche a innescare questo tipo di dinamiche. E le motivazioni vanno anche ricercate nei problemi di struttura e di articolazione dei procedimenti legislativi di cui le Camere soffrono: basti pensare all’assetto delle Commissioni permanenti, ancorato ad un modello obsoleto e non ancora adeguato, ad esempio, alla riforma del Titolo V della Costituzione e dei Ministeri⁶⁶. Tale inadeguatezza emerge soprattutto – al di là di prassi patologiche, su cui ci si soffermerà a breve – quando un d.d.l. presenta un contenuto eterogeneo e diviene difficile stabilire quale sia la Commissione competente cui assegnare il testo per l’esame, poiché, trattando una pluralità di materie, diviene difficile individuare quale sia quella “portante” in base al principio della prevalenza. Di conseguenza, occorre coinvolgere in sede consultiva il numero più ampio possibile di altre Commissioni interessate, che possono arrivare a superare anche la decina, con tutte le perplessità che nascono dalla efficacia di questa modalità di procedere⁶⁷. Si può nutrire più di qualche dubbio, quindi, sulla perdurante adeguatezza delle soluzioni organizzative adottate nella metà del ‘900

limitata ai regolamenti interni, ma guardando alla complessiva disciplina costituzionale, come la Commissione referente «tende piuttosto ad assumere un ruolo essenziale, e perciò ineliminabile, ai fini dell’ulteriore svolgersi del procedimento, un ruolo nel quale sono presenti momenti di scelta politica e che non può ridursi a quello esclusivamente tecnico di preparazione dell’esame ed approvazione dei singoli disegni di legge da parte dell’assemblea».

⁶⁵ Sono gli stessi principi che N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 34, riteneva “sotto stress” a causa della prassi del quindicennio precedente; l’attività parlamentare del decennio successivo non ha affatto posto rimedio alle criticità osservate, ma pare anzi averle aggravate.

⁶⁶ N. LUPO, *Un Parlamento, purtroppo «co-responsabile» dei tanti mali della nostra legislazione*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, il Mulino, Bologna, 2016, 307 s.; M. MIDIRI, *Le competenze delle Commissioni permanenti alla luce della riforma dei Ministeri e della revisione del Titolo V della Costituzione*, cit., 129 ss.

⁶⁷ Al di là del numero di Commissioni coinvolte, osserva R. DE CESARE, *Istruttoria legislativa, maxi-emendamenti e tempi della decisione parlamentare: una (im)possibile quadratura del cerchio*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010, 72 ss., come le Commissioni siano spesso chiamate a pronunciarsi su testi che, nel frattempo, sono stati modificati, con la conseguenza di rendere il parere obsoleto prima della sua espres-

e tutt'ora praticate, quando in realtà esse costituiscono una concausa della eccessiva frammentazione di politiche che, invece, sono sempre più interconnesse e trasversali⁶⁸.

Questo tipo di incertezze negli equilibri tra organi delle Camere costituisce un riflesso della attenuazione delle logiche istituzionali nell'impianto di fondo del procedimento legislativo, finendo col valorizzare altri organi dotati di una maggiore carica "politica", come la Conferenza dei Capigruppo e il Presidente di Assemblea⁶⁹. Nel caso degli esempi ripostati sopra, è la Conferenza dei Capigruppo che, nell'assenza di pubblicità che ne caratterizza le attività, stabilisce la programmazione dei lavori dell'Aula e così ne sancisce la prevalenza sulla programmazione delle Commissioni, costringendo questi organi interni a modulare i propri calendari e, di conseguenza, le priorità di politica legislativa nelle materie di propria competenza⁷⁰. Il baricentro dell'esame e dell'istruttoria legislativa è localizzabile nel sistema delle Commissioni parlamentari, ma quello del governo politico del procedimento è sostanzialmente localizzato nella Conferenza dei Capigruppo oppure, nei casi frequenti in cui all'interno di quest'ultima non si raggiungono le maggioranze previste dai regolamenti parlamentari, nel Presidente di Assemblea⁷¹. Si tratta evidentemente di una dinamica che rafforza il Governo sul Parlamento, e la maggioranza sulle opposizioni⁷².

sione; inadeguate risultano le norme regolamentari che consentono all'estensore del parere di partecipare alle sedute della Commissione di merito per chiarire meglio il proprio punto di vista (art. 39, c. 3, reg. Sen.; art. 73, c. 4, reg. Cam.).

⁶⁸ Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, 608 ss., che sottolinea come le Commissioni permanenti sono generalmente sottoposte, negli ordinamenti costituzionali del secondo dopoguerra, ad una serie di tensioni tra: vincoli tecnici e specializzazione oppure politicità di questi organi; determinazione dell'indirizzo politico da parte dei partiti o delle Commissioni stesse; mediatizzazione della politica o informalità delle attività di questi organi; produzione autonoma o eteronoma delle norme rispetto al Parlamento; elaborazione di politiche settoriali o trasversali.

⁶⁹ Per una ricostruzione dell'adozione del metodo della programmazione, a partire dalle modifiche regolamentari del 1971, come strumento di organizzazione dei lavori parlamentari, v. A. DICAPUA, *Il tavolo della programmazione*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul parlamento*, Plus, Pisa, 2007, 113 ss., e la bibliografia ivi citata.

⁷⁰ C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, cit., 163. Osserva R. DICKMANN, *Il parlamento italiano*, cit., 138, come la decisione della programmazione dei lavori in Conferenza Capigruppo è fattore determinante per lo svolgimento di una compiuta istruttoria in Commissione.

⁷¹ R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, cit., 88. È noto come i poteri dei Presidenti dei due rami del Parlamento, in caso di mancata decisione in Conferenza Capigruppo, sono differenti: l'art. 54, cc. 5 e 6, reg. Sen., stabilisce che il Presidente predispone uno schema dei lavori per il periodo di una settimana da sottoporre all'Assemblea, che può modificarlo; alla Camera, l'art. 23, cc. 6 e 7, del reg., stabilisce che il Presidente predispone il programma, che «diviene definitivo dopo la comunicazione all'Assemblea».

⁷² N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero del fallimento di una «rivitalizzazione»*, cit., 44, che osserva come evidentemente il Governo e la sua maggioranza hanno

L'espansione del peso politico e dei poteri decisionali della Conferenza dei Capigruppo e del Presidente di Assemblea, in particolare, è testimoniato anche da un'altra vicenda che si è verificata nel corso della XVII legislatura, in cui il soggetto "usurato" delle proprie attribuzioni è stata la Giunta per il regolamento del Senato.

È noto, infatti, come tale Giunta non sia stata più convocata dal luglio del 2014, a causa della composizione che progressivamente ha assunto a seguito di una serie di integrazioni, le quali ne hanno alterato gli equilibri interni e determinato la prevalenza di membri delle opposizioni⁷³. Dal momento che la maggioranza non disponeva più del controllo di tale organo, si è deciso di non procedere più al suo coinvolgimento per le questioni interpretative sul regolamento di cui all'art. 18, c. 2⁷⁴, con la conseguenza di scaricare sostanzialmente tale compito sul Presidente di Assemblea, eventualmente disposto a condividere le proprie scelte in Conferenza dei Capigruppo. La Giunta dovrebbe presentare una composizione basata sul criterio della rappresentatività e non della proporzionalità delle forze politiche⁷⁵, ma la vicenda richiamata è l'ultima oc-

molta più facilità a controllare le dinamiche della Conferenza dei Capigruppo «di quanta non ne avessero a seguire l'attività di quasi una trentina di centri decisionali, la stragrande maggioranza dei quali caratterizzati, per definizione, da un approccio settoriale».

⁷³ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Lo scarso coinvolgimento delle Giunte per il regolamento durante il percorso delle riforme istituzionali*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, cit., 290 ss., che ricorda come dalle elezioni del febbraio 2013 non fosse uscita una chiara maggioranza. Inizialmente la Giunta era composta, oltre che dal Presidente, da sette membri della maggioranza (tra cui Forzi Italia) e tre delle opposizioni. A seguito delle integrazioni del 19 giugno 2013 e 12 marzo 2014, a favore di gruppi privi di rappresentanti, e del passaggio di Forza Italia all'opposizione, nel novembre 2015 la Giunta risultava composta da sei senatori appartenevano alla maggioranza e sette all'opposizione, più il Presidente.

⁷⁴ La Giunta, infatti, non è stata convocata nel 2015 e nel 2016, salvo riprendere i lavori nel luglio 2017 per l'esame *ex art.* 167 delle proposte di modifica al regolamento, sulle quali il 14 novembre è stato conferito mandato al relatore, definitivamente approvate dall'Aula il 20 dicembre 2017.

⁷⁵ In termini più attenuati di quanto avviene alla Camera, come sottolinea S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione in Senato*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari sotto stress*, cit., 240, che osserva come nell'art. 16, c. 1, reg. Cam. manchi l'indicazione del numero totale di membri con cui il Presidente può decidere di integrare la composizione della Giunta per garantire «una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi». A tal proposito è significativa – come riporta F. MUSILLI, *Gli emendamenti premissivi nel procedimento legislativo*, cit., 13 ss. – la motivazione che, secondo il sen. Calderoli, stava alla base della mancata riunione della Giunta per il regolamento, così come richiesto dalle opposizioni il 1 ottobre 2015, proprio durante l'iter di approvazione del d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi" e, nello specifico, la discussione circa l'emendamento Cociancich: in tale circostanza, il sen. Calderoli ha sostenuto che la Giunta non fosse stata convocata poiché, a causa degli spostamenti tra i gruppi parlamentari, al suo interno non era riprodotta la stessa maggioranza dell'Aula (mentre, l'ultima volta che si era riunita, il 30 luglio 2014, almeno per quanto riguarda la riforma costituzionale, all'interno della Giunta vi era la maggioranza che avrebbe poi votato a favore della riforma).

casione che meglio evidenzia come si sia rafforzata la logica del confronto maggioranza-opposizione anche all'interno di organi – come le Giunte per il regolamento – nei quali dovrebbe essere estranea, o quantomeno attenuata⁷⁶. Da qui le voci che si sono levate per sottolineare la necessità di “spoliticizzare” la Giunta per il regolamento, alla luce della sua opera di elaborazione del diritto parlamentare vivente⁷⁷, con soluzioni che attengono sia al piano funzionale, ovvero ai casi in cui ne sarebbe possibile l'attivazione, sia al piano strutturale, quanto alla sua composizione⁷⁸.

Le diverse anomalie cui si è fatto riferimento valgono a confermare anche un altro fenomeno che coinvolge il Presidente di Assemblea, la sua posizione all'interno dell'istituzione parlamentare e, più generale, nella forma di governo. Giova sempre ricordare che per inquadrare tale figura bisogna costantemente tener presente il suo carattere complesso e polifunzionale, quale carica ad un tempo istituzionale e politica, e dunque sottoposta a mutamenti continui in relazione alle personalità che l'hanno ricoperta, ai frequenti e fluidi mutamenti del sistema politico e dei rapporti tra organi di governo⁷⁹. Per sottolinearne tale complessità, infatti, si è soliti fare riferimento alla metafora del “giano bifronte”, il quale orienta verso il foro interno del Parlamento il suo volto di “Magistrato di Assemblea”, ovvero di garante del rispetto delle regole che governano il funzionamento delle Camere, e che manifesta all'esterno il volto dell'uomo immerso nella dimensione politica⁸⁰. Tuttavia – come noto – a partire dalla XII

⁷⁶ P. GAMBALE, *Spunti ricostruttivi sul ruolo delle Giunte per il regolamento nella formazione e interpretazione del diritto parlamentare italiano*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012, 6.

⁷⁷ E. GIANFRANCESCO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto dei regolamenti parlamentari del 1971*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, il Mulino, Bologna, 2012, 151 s.

⁷⁸ Cfr. le soluzioni richiamate da L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11, 2015, 10, ovvero, sul piano funzionale, ipotizzare l'obbligo per il Presidente di consultare la Giunta per il regolamento per questioni “nuove”, o nei casi in cui voglia discostarsi da un precedente parere della Giunta, oppure consentire ad una minoranza parlamentare di rivolgersi alla Giunta per le questioni interpretative, o incrementare la pubblicità dei lavori della Giunta per rendere più trasparente le sue attività; sul piano strutturale, invece, si vorrebbe accentuare la composizione *bipartisan* tra componenti di maggioranza e opposizione, quantomeno per le funzioni consultive e non quelle referenti sulle modifiche regolamentari.

⁷⁹ Cfr. N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., 2010, 444 ss., cui si rinvia anche per l'elencazione e la classificazione delle diverse funzioni presidenziali, con gli opportuni rinvii dottrinari.

⁸⁰ E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 11 ss. Per una descrizione in termini comparati delle figure di Presidenti di Assemblea che hanno anche influenzato le teorizzazioni nell'ordinamento italiano, cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, cit., 169 ss.

legislatura questo equilibrio tra anima istituzionale e anima politica si è modificato, a causa sia della provenienza politica dei soggetti che hanno ricoperto la carica, ovvero esponenti della seconda forza politica di coalizione o dello stesso partito di maggioranza relativa, sia di mutamenti nelle sue attribuzioni, a partire dalle modifiche regolamentari del 1997⁸¹. Il Presidente di Assemblea è divenuto, quindi, sempre più “politico” e “attivo”, soprattutto in quelle funzioni di interpretazione del regolamento dove invece dovrebbe ricoprire le veste di “Presidente-arbitro”, ovvero di garante dell’attuazione del programma governativo e della dialettica maggioranza-opposizioni⁸².

Questa tendenza assume una valenza *bipartisan*, a prescindere cioè dalle forze politiche di provenienza del Presidente di Assemblea o dal ramo del Parlamento cui è preposto. A contraltare delle prassi citate con riguardo alla programmazione dei lavori al Senato, infatti, si potrebbe fare riferimento alla decisione del Presidente della Camera dei Deputati di estendere in via interpretativa e fare uso, per la prima volta in questo ramo del Parlamento, della c.d. ghigliottina in fase di conversione dei decreti-legge. Diversamente da quanto accade al Senato, dove tale strumento viene invece praticato dagli anni ‘90⁸³, alla Camera l’art. 154 reg., come interpretato dal Presidente, aveva “congelato” la disciplina sul procedimento di conversione dei decreti-legge che escludeva soltanto «in via transitoria» il contingentamento dei tempi, con la conseguenza di escludere *ad libitum* quest’ultimo per un procedimento su cui pende un termine costituzionalmente imposto⁸⁴. Benché in passato fosse stata più volte minacciata, ma mai applicata, la “ghigliottina” si è invece abbattuta solamente a partire dalla seduta del 29 gennaio 2014, quando, per superare l’ostruzionismo alla conversione del d.l. n. 133/2013, c.d. “IMU-Bankitalia”, il Presidente della Camera ha deciso di procedere direttamente al voto finale⁸⁵.

⁸¹ Come osserva P. CARETTI, *Spunti ricostruttivi sul ruolo del Presidente di Assemblea*, in *Il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, 2013, 261 ss., con riguardo alle modifiche riguardanti la programmazione dei lavori, il contingentamento dei tempi, il giudizio sulla ammissibilità e l’ordine di votazione degli emendamenti.

⁸² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 148.

⁸³ In base al combinato disposto dell’art. 78, c. 5, reg. Sen., che prevede l’iscrizione del d.d.l. di conversione all’ordine del giorno dell’Assemblea non oltre il trentesimo giorno dal deferimento, e l’art. 55, c. 5, reg. Sen., sul contingentamento dei tempi. Cfr. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 639, che riposta la decisione dell’allora Presidente Spadolini del 28 febbraio 1990 di applicare per la prima volta la “ghigliottina finale”.

⁸⁴ Secondo la decisione assunta dal Presidente della Camera il 19 marzo 1998 (CAMERA DEI DEPUTATI, XIII Legislatura, *Giunta per il regolamento e Comitato per la legislazione*, resoconto di giovedì 19 marzo 1998, 6) e confermata successivamente in via di prassi.

⁸⁵ Sulla vicenda, cfr. A. SUMMA, *La “ghigliottina” nel diritto parlamentare*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 1, 2014; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 6, 2014; 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 *Rass. Parl.*, 2016,

Nell'ambito del procedimento legislativo, dunque, sono molteplici i protagonisti sottoposti a tensioni che rendono incerti e confondono i rispettivi ruoli, per via di prassi che, anche nel corso della XVII legislatura, creano contrasti con il dato normativo scritto.

6. Il rendimento del bicameralismo paritario alla prova dei fatti

Un'ulteriore fase del procedimento legislativo su cui vale la pena spendere alcune considerazioni attiene alla c.d. *navette*. L'esame dei dati relativi al passaggio di un disegno di legge da una Camera all'altra, per ottenere la doppia deliberazione conforme, è uno degli aspetti attraverso cui è possibile saggiare il rendimento nel sistema bicamerale italiano⁸⁶.

Delle 379 leggi approvate nella XVII legislatura, ben 306 (ovvero l'80,7%) hanno visto la luce con una sola lettura da parte delle Camere. Significa quindi che il testo di tali leggi è stato sostanzialmente definito dalla Camera presso cui hanno avviato il proprio *iter* di approvazione, mentre la seconda Camera si è limitata solamente a ratificare i d.d.l. trasmessole, secondo un procedimento che segna una sorta di "monocameralismo di fatto".

Se si disaggrega questo dato ci si accorge che un procedimento di fatto monocamerale viene seguito per alcune tipologie particolari di leggi. Guardando alle leggi di conversione di decreti-legge, si può osservare che delle 83 leggi rientranti in questa categoria, 73 (pari all'88,0%) sono state approvate con la mera ratifica da parte della seconda Camera. Questo dato si giustifica soprattutto per le tempistiche costituzionalmente imposte affinché il Parlamento giunga alla conversione dell'atto avente forza di legge, garantite dalle procedure speciali previste dai regolamenti interni di ciascuna Camera o da altri strumenti a disposizione del Governo, come la questione di fiducia, di cui si dirà a breve.

La percentuale cresce, poi, se si volge lo sguardo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per le quali, delle 150 approvate nel periodo di riferimento, ben 146 (pari al 97,3%) sono quelle approvate con una sola lettura di ciascuna Camera. Qui la giustificazione è certamente diversa rispetto alla tipologia precedente, e si ricava sia dalla scarsa valenza politica dei trattati, spesso dovuta alla settorialità dei contenuti dell'accordo, sia dal vincolo che discende sul piano internazionale dal trattato e, quindi, dallo scarso margine di modifica di cui possono beneficiare le Camere⁸⁷.

519 ss., cui si rinvia anche per alcuni esempi di "minacce" da parte dei Presidenti della Camera, rimaste solamente nelle intenzioni.

⁸⁶ Al bicameralismo e al ruolo delle seconde Camere, più in generale, sono dedicati i diversi contributi in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento VI*, PUP, Pisa, 2014.

⁸⁷ Osservano V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., 681, come il Governo risulti padrone della fase di negoziazione e sottoscrizione, mentre alle Camere residui

Pur nelle diverse ragioni che possono spiegare l'atteggiarsi del nostro sistema bicamerale nell'ambito del procedimento legislativo, questo atteggiarsi della *navette* può essere oggetto di valutazioni opposte e dare origine a giudizi divergenti sulle proposte di riforma costituzionale presentate nel corso della XVII legislatura, e in particolare della c.d. riforma "Renzi-Boschi". Da una parte, si potrebbe ritenere che il sistema parlamentare sia divenuto, per la maggior parte, un sistema monocamerale, per cui le regole costituzionali andrebbero "aggiornate" sulla base della situazione e delle esigenze attuali. Dall'altra, le regole attualmente vigenti possono essere giudicate ancora del tutto congelate, poiché sufficientemente elastiche da consentire, a seconda del contenuto legislativo o delle diverse tipologie di leggi, di adeguare il sistema bicamerale in modo da garantire una discussione più o meno approfondita⁸⁸.

Ad ogni modo, sarebbe del tutto opportuno aggiornare i regolamenti parlamentari a partire dallo stato della legislazione e del procedimento legislativo, attraverso interventi di manutenzione che, ad esempio, prevedessero regole differenziate per leggi che, in ragione del loro oggetto, si potrebbero definire "minori", a cui riservare procedure di approvazione meno gravose, e leggi di più ampio respiro o di riforma, per le quali sarebbe necessario mantenere una istruttoria più articolata e garantire una maggior ponderazione.

solo la possibilità di approvare atti di indirizzo per impegnare politicamente il Governo nella relativa attuazione o revoca.

⁸⁸ La letteratura a commento della riforma "Renzi-Boschi" è vastissima; basti qui ricordare che, da una parte, ci sono Autori che si sono chiaramente espressi a favore di un sistema monocamerale, cui accompagnare forme alternative per garantire rappresentanza o diversi raccordi con le autonomie territoriali, come P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2013; e, dall'altra, vi sono stati Autori – per la verità, la maggioranza – che hanno giudicato il sistema bicamerale e la previsione di una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali più aderente alla nostra forma di Stato e al riconoscimento che queste ultime hanno in Costituzione; cfr. L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014; R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2015; B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 15, 2016; S. CECCANTI, *Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12, 2016. Sul sostanziale monocameralismo derivante dalla proposta di riforma costituzionale, a causa del depotenziamento del Senato, cfr. E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2014, 1. Per le complicazioni derivanti dal nuovo procedimento legislativo ipotizzato, basti rinviare a E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, PUP, Pisa, 2016, 83 ss., e la bibliografia ivi citata.

7. L'impatto della decretazione d'urgenza sull'attività legislativa del Parlamento

Alcuni dei più significativi profili problematici che sono stati confermati, o che si sono acuiti, nel corso della XVII legislatura sono legati alla più generale traslazione del potere normativo di rango primario dal Parlamento al Governo, e in particolare all'uso della decretazione d'urgenza. Lo strumento normativo messo a disposizione dall'art. 77 Cost., come noto, è divenuto oramai la fonte principale attraverso cui, soprattutto negli ultimi anni, sono state portate avanti significative riforme, anche strutturali, e sono state adottate alcune delle principali misure per reagire alla crisi economico-finanziaria allo scopo di contenerne gli effetti e rilanciare l'economia⁸⁹.

A fronte di un dato strutturale che nel corso della XVI legislatura aveva già destato fondate preoccupazioni negli osservatori⁹⁰, la legislatura successiva presa qui in esame segna invece una flessione nel dato numerico. Mentre i primi due anni sono segnati da una intensa attività normativa del Governo, con 25 decreti-legge adottati nel 2013 e 27 nel 2014, si assiste poi ad una riduzione quantitativa in senso decrescente, con 21 decreti-legge adottati nel 2015, soltanto 14 nel 2016, 13 nel 2017 e nessuno nel 2018.

Una valutazione del dato mero numerico potrebbe suscitare a prima vista un certo ottimismo. Tuttavia, anche in questo caso, uno sguardo più attento porta a credere che l'"emergenza infinita" non sia affatto rientrata e che certamente non sia venuto meno l'"abuso" del decreto-legge⁹¹. Quel che si è verificato negli ultimi anni, invece, è stata una concentrazione in un numero più ridotto di casi di alcuni fenomeni che, al limite della sostenibilità costituzionale, hanno consentito all'ordinamento di "sopravvivere" nonostante la crisi del procedimento legislativo⁹². Ai fini del presente discorso, è sufficiente fare riferimento a due aspetti connessi all'uso della decretazione d'urgenza che si riverberano sul procedimento legislativo e lo conformano a dispetto del modello costituzionale.

⁸⁹ Cfr. gli esempi e le analisi riportate in C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, 119 ss.

⁹⁰ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, cit., 60 ss., che prendono in esame non soltanto il numero di atti adottati, ma anche il numero di articoli, commi e caratteri a stampa.

⁹¹ Riprendendo i titoli di volumi A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, e A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, CEDAM, Padova, 1997.

⁹² Così N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 422, a proposito dei maxi-emendamenti (con posizione della questione di fiducia) e dei decreti-legge (e delle leggi di conversione) c.d. «omnibus».

7.1. Il perdurante abuso della questione di fiducia sui maxi-emendamenti governativi

Basti pensare all'impatto sul procedimento legislativo dell'utilizzo della questione di fiducia da parte del Governo, spesso posta su maxi-emendamenti in leggi di conversione di decreti-legge.

Come noto, la posizione della questione di fiducia da parte del Governo consente di riservare priorità di votazione all'oggetto su cui è posta, di garantire l'indivisibilità di tale oggetto e di sancirne l'inemendabilità⁹³. Le utilità che il Governo trae dal combinato disposto di questi effetti sono molteplici, sebbene non siano più, in prevalenza, quelle riconducibili alla *ratio* originaria dell'istituto. La questione di fiducia non serve più tanto per gestire il "ricompattamento" della maggioranza, data la prevalenza oggi del voto palese e la scomparsa del fenomeno dei "franchi tiratori", oppure garantire tempi certi alle votazioni, stanti gli strumenti messi a disposizione dai regolamenti e dalla prassi per ridurre le pratiche ostruzionistiche, come il contingentamento dei tempi o il regime stringente di ammissibilità e di votazione degli emendamenti⁹⁴. L'aspetto della questione di fiducia che di recente prevale con più evidenza, tanto nell'epoca del "maggioritario" quanto nel contesto politico attuale, è quello che consente al Governo di lucrare sugli effetti procedurali che automaticamente essa comporta (*fiducia tecnica*), e secondariamente – ma sempre ricorrentemente – la necessità di ricompattare la maggioranza attorno ad una singola misura programmatica (*fiducia politica e funzionale*)⁹⁵. Sono queste le ragioni che hanno reso, oramai, la questione di fiducia uno strumento "normale" di governo del procedimento legislativo.

Non solo, ma la prassi della XVII legislatura dimostra, in continuità con quanto emerso nella seconda parte della precedente, come la questione di fiducia assume una valenza strumentale soprattutto per "blindare" un testo nei suoi contenuti negoziati tra le forze politiche, secondo convergenze che maturano durante la fase di esame in Commissione⁹⁶, sebbene – come chiarito – il

⁹³ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, 217 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 400 s.; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 266 ss.

⁹⁴ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 324 ss.

⁹⁵ Secondo la distinzione richiamata da M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., 333 ss. A tal proposito, di "fiducia-necessitata" e di "fiducia-ricatto" parla A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 21 ss. Sulla trasformazione dell'istituto allo scopo di garantire *escamotages* procedurali, cfr. anche G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, I, 2006, 396 ss. e G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia a tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, 790 ss.

⁹⁶ A proposito della XVI legislatura, cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 78 ss. Sulla XVII legislatura, v. invece i dati e le considerazioni riportate in CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura*, cit., 43.

loro contributo possa venire pretermesso o gli indirizzi della maggioranza parlamentare possano addirittura matura non all'interno di questi organi, bensì negli uffici ministeriali⁹⁷. Alla Camera il Governo rinuncia a presentare maxi-emendamenti “innovativi”, ovvero contenenti modifiche del tutto nuove e non approvate in Commissione, ma pone la fiducia in funzione “conservativa” sul testo licenziato dalle Commissioni stesse⁹⁸. Al Senato, invece, l'Assemblea esamina distintamente i disegni di legge e gli emendamenti eventualmente approvati dalle Commissioni di merito, così che il Governo pone la fiducia sul testo di un maxi-emendamento che riprende fedelmente questi ultimi emendamenti⁹⁹.

A livello quantitativo, già nel corso della XVI legislatura si era registrato un picco numerico nell'utilizzo della questione di fiducia, posta 60 volte alla Camera e 37 al Senato. La prassi attesta che la questione di fiducia, benché il Governo possa porla su qualsiasi argomento, anche “le virgole”¹⁰⁰, tende ad essere posta quasi sicuramente nelle ipotesi in cui i decreti-legge presentino dimensioni considerevoli¹⁰¹. Nella legislatura successiva il dato si è ulteriormente aggravato, dal momento che si registrano 50 casi alla Camera e 60 al Senato¹⁰². È vero, dunque, che nel corso della XVII legislatura si registra un andamento decrescente nell'utilizzo della decretazione d'urgenza; ma occorre considerare che 44 delle 83 leggi di conversione (pari al 52% del totale) è stato approvato attraverso almeno un voto di fiducia. Solo nel 2017, nella conversione di tutti i decreti-legge si è fatto ricorso almeno una volta alla questione di fiducia (ovvero in 13 casi su un totale di 8 leggi di conversione).

Questo uso massiccio della questione di fiducia durante la XVII legislatura si giustifica come riflesso della polivalenza dell'istituto¹⁰³, cui si ricorre per una

⁹⁷ Cfr. C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, cit., 167.

⁹⁸ Su questa distinzione cfr. E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2005, 808, che distingue i maxi-emendamenti “conservativi”, ovvero quelli che racchiudono in un'unica proposta di modifica il testo approvato in Commissione, da quelli “innovativi”, che invece introducono disposizioni nuove.

⁹⁹ Non si tratta, peraltro, dell'unica differenza che viene in gioco tra le due discipline regolamentari: si pensi anche al potere presidenziale di valutare l'ammissibilità dei maxi-emendamenti stessi, che alla Camera è più incisivo perché ancorato sempre all'art. 96-bis, c. 7, e si traduce in un potere di veto unico e senza appello, mentre al Senato tale potere si ritiene inoperante, perché “assorbito” dal procedimento speciale legato alla questione di fiducia; cfr. N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bicameralismo (ancora) paritario*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, cit., 78 s.

¹⁰⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 401.

¹⁰¹ Cfr. B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 73, che ravvisano in 40.000 caratteri la soglia oltre la quale la questione di fiducia viene posta quasi di default.

¹⁰² Dati tratti dal sito istituzionale www.camera.it/leg17/557?fiducia, consultato il 19 giugno 2018.

¹⁰³ G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia a tempi del maggioritario*, cit., 810 ss.

molteplicità di ragioni che variano dalla necessità di mantenere in vita un Esecutivo che gode di una maggioranza esigua in uno dei rami del Parlamento (nella specie, al Senato)¹⁰⁴; dalla limitazione delle autonome iniziative di membri delle opposizioni, ma anche di singoli componenti della maggioranza, per salvaguardare gli accordi politici siglati in Commissione; dalla necessità di ricompattare una maggioranza parlamentare politicamente fragile, come testimoniano anche le difficoltà interne al partito di maggioranza relativa che offriva il principale appoggio al Governo¹⁰⁵.

Bisogna osservare, però, che questa modalità di ricorrere alla questione di fiducia, spesso accompagnata alla “forma estrema”¹⁰⁶ di esercizio del potere emendativo costituita dalla formulazione di maxi-emendamenti ai d.d.l. di conversione, finisce con lo snaturare la logica intrinseca dell’istituto, poiché, in numerose circostanze, può addirittura trasformarsi in un metodo per coprire le debolezze intrinseche alla relazione fiduciaria, anziché in uno strumento per riconfermarne la validità¹⁰⁷. Non solo, ma al di là della torsione che subisce l’istituto, anche la prassi dei maxi-emendamenti/voto di fiducia – analogamente a quanto visto sopra, per altri fenomeni – pone numerosi problemi di costituzionalità circa il rispetto degli artt. 70 e 72 Cost. e, in particolare, delle previsioni che impongono il voto articolo per articolo, inteso quest’ultimo nella sua unità logica e omogeneità semantica¹⁰⁸; il previo esame istruttorio delle Commissioni, che nel caso di emendamenti non “conservativi” risulta sterilizzato¹⁰⁹; l’emendabilità da parte delle Camere, costrette ad un “prendere o lasciare” rispetto ad una decisione su cui pendono le dimissioni del Governo, soprattutto nei casi in cui una Camera, in prima lettura, è costretta a “ratificare”

¹⁰⁴ Al Senato, dopo l’uscita di Forza Italia dalla maggioranza, il Governo è stato costretto a cercare un sostegno in gruppi diversi dal Partito Democratico, che contava 108 senatori, come il Nuovo Centrodestra (29 senatori), Scelta Civica per l’Italia (20 senatori) e Alleanza Liberalpopolare-Autonomie (10 senatori).

¹⁰⁵ Come dimostrano le difficoltà nel dar vita al primo Governo della XVII legislatura, la *impasse* che ha portato alla rielezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica, la successione dal Governo Letta al Governo Renzi dovuta a dinamiche interne al Partito Democratico, la conclusione prematura del Governo Renzi a seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale approvata dal Parlamento, la fuoriuscita dal gruppo parlamentare del Partito Democratico di esponenti che hanno dato vita al nuovo gruppo “Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista”; cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, 395 ss.

¹⁰⁶ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, Maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, cit., 73, che riferisce tale prassi a ordinamenti in cui «tale potere risulti essere poco regolato, o comunque regolato in modo non efficace».

¹⁰⁷ E. GRIGLIO, *I maxi-emendamenti del governo in Parlamento*, cit., 826.

¹⁰⁸ Circa la nozione costituzionale di “articolo”, pur in assenza di una sua puntuale definizione, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 90 ss.

¹⁰⁹ M. MIDIRI, *Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 1039 s.

una decisione presa dall'altro ramo del Parlamento; la libertà di voto dell'assemblea e lo status del singolo parlamentare, costretto a votare "in blocco" un certo testo senza poter esprimersi sulle sue singole parti¹¹⁰; sino, più in generale, al regime di discussione e pubblicità che caratterizza i lavori parlamentari e costituisce il presupposto per il controllo democratico delle decisioni dei rappresentanti¹¹¹, assente nella formazione dei maxi-emendamenti, e allo stesso divieto di mandato imperativo, posto a presidio delle dinamiche che intercorrono nel procedimento legislativo¹¹².

Per non parlare poi delle conseguenze pratiche derivanti dalla collazione e dalla approvazione poco meditata di emendamenti *monstre*, come l'intrusione di norme contraddittorie, o prive di copertura finanziaria, o che difficilmente potranno essere attuate, quando non costituzionalmente illegittime¹¹³.

La già citata riforma costituzionale "Renzi-Boschi" si faceva carico del tentativo di arginare questo tipo di prassi legate alla decretazione d'urgenza, mettendo a disposizione del Governo, al contempo, strumenti alternativi per ottenere in tempi brevi l'adozione di provvedimenti di rango primario. La riforma respinta dal referendum popolare, da una parte, costituzionalizzava alcuni dei limiti alla decretazione d'urgenza elencati dall'art. 16 della legge n. 400/1988, e, dall'altra, introduceva il c.d. procedimento legislativo a data certa, ovvero la possibilità per il Governo di obbligare la Camera dei Deputati a deliberare definitivamente su di un d.d.l. da esso presentato entro il termine massimo di settanta giorni. Come sottolineato dalla dottrina, il Governo avrebbe avuto a disposizione uno strumento utile per condizionare i tempi della discussione e della deliberazione parlamentare, sebbene la capacità del voto "a data certa"

¹¹⁰ G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, cit., 187.

¹¹¹ Al riguardo è sempre valido il riferimento al Parlamento come una sorta di "comitato delle controversie" o di "congresso delle opinioni", ove tutte le idee possono essere liberamente discusse, è possibile assicurare ad ogni cittadino di venire rappresentato e ad ogni interesse e opinione di venire messa alla prova dei dibattiti; cfr. J.S. MILL, *Considerations on Representative Government*, 1861, trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946, 97 ss. Si veda inoltre J. BENTHAM, *An Essay on Political Tactics*, in J. BOWRING, *The works of Jeremy Bentham*, Russell & Russell, New York, 1962, 310 ss., ove, tra le ragioni a sostegno della necessità che i lavori parlamentari siano pubblici, vi è, da una parte, ottenere la fiducia del popolo e il suo consenso sui provvedimenti dell'assemblea e, dall'altra, mettere in grado gli elettori di agire intelligentemente nelle elezioni.

¹¹² G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, cit., 162 s., secondo cui tale principio presuppone che l'autenticità e la genuinità del voto del singolo parlamentare sia salvaguardata anche sotto il profilo della omogeneità di testo sottoposto all'approvazione dell'Assemblea; diversamente, il singolo parlamentare è chiamato a pronunciarsi su un testo eterogeneo, con la conseguenza di comprimere le opzioni politiche degli eletti e il raggio di operatività del mandato parlamentare.

¹¹³ Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, Maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 101, e G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., 301 ss., anche per una serie di esempi paradigmatici.

di incentivare l'abbandono, o quantomeno la diminuzione del ricorso ai decreti-legge, sarebbe stata tutta da dimostrare¹¹⁴.

Contro i rischi derivanti dalla prassi si sono levate le voci di più garanti istituzionali, dai vertici delle Assemblee parlamentari al Capo dello Stato, senza però ottenere successo¹¹⁵. La giurisprudenza costituzionale, da parte sua, ha sempre rigettato – o, a detta di molti, sostanzialmente eluso – le questioni di legittimità che si appuntavano sulla violazione dell'art. 72 Cost., dichiarando come il fenomeno rientri nella sfera di autonomia rimessa alle norme regolamentari e, perciò, sfugga al sindacato della Corte¹¹⁶. Anche nella legislatura qui analizzata, però, non sono mancate occasioni per rimarcare le problematiche di questa prassi¹¹⁷, sebbene la Corte manifesti sempre un certo favore nel ricostruire in termini ampi i confini dell'autonomia degli organi costituzionali, non

¹¹⁴ Su tale meccanismo, v. su tutti T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, e la dottrina ivi richiamata, anche per le criticità sollevate della formulazione testuale delle previsioni in questione. Il "voto a data certa" non è una novità della riforma Renzi-Boschi: sul "voto a data fissa" nella proposta della Commissione per le riforme costituzionali del settembre 2013, cfr. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014, 301 ss.

¹¹⁵ Tra i molti interventi dei Presidenti delle Camere, si pensi al monito del Presidente della Camera che nel 2003 dichiara inammissibile un maxi-emendamento «che accorpi l'intero testo della legge finanziaria che [...] è costituito da diverse parti normative e da diverse tabelle, ciascuna delle quali corrisponde a diverse finalità» (CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, res. sten. 10.12.2003); oppure all'invito del Presidente del Senato, rivolto al Governo, «a presentare emendamenti su cui poi viene posta la fiducia meglio preparati e forse anche meditati» (SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, res. sten., 2.02.2006). Del Capo dello Stato si può ricordare il rinvio alle Camere della riforma dell'ordinamento giudiziario (poi legge 25 luglio 2005, n. 150), ritenendo «opportuno rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo» (messaggio del 16 dicembre 2004). Ulteriori riferimenti in A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, cit., 13 ss.

¹¹⁶ Così a partire dalla sent. n. 391/1995, in cui, chiamata specificatamente a sindacare il fenomeno del maxi-emendamento proposto nel corso dell'approvazione di un d.d.l. di conversione su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia, la Corte ha affermato che «l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento» (6 cons. dir.). Indirizzo ribadito successivamente con le sentenze n. 262/1998, n. 148/1999. Cfr. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 485 ss., ove si osserva come la Corte si sia preclusa la possibilità di penetrare, tramite un controllo basato sul fluire di un determinato procedimento, nel concreto assetto dei rapporti tra Parlamento e Governo nell'ambito dell'*iter legis*.

¹¹⁷ Come nella sent. n. 251/2014, ove la Corte ha fatto riferimento, con un monito, alla «pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxi-emendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia» (5 cons. dir.).

solo sul piano normativo ma anche organizzativo, come dimostrato dai recenti indirizzi in tema di autodichia¹¹⁸.

7.2. La massiccia attività emendativa del Parlamento in fase di conversione

Altro aspetto connesso all'utilizzo della decretazione d'urgenza in grado di conformare la fisionomia del procedimento legislativo è legato al regime di emendabilità del decreto-legge da parte del Parlamento.

La conversione del decreto-legge si atteggia sempre più come attività legislativa a carattere sostanziale, quantomeno per la quantità di disposizioni aggiunte in sede parlamentare, capace di far lievitare enormemente le dimensioni dell'atto provvisorio approvato dal Governo.

La XVII legislatura si è aperta con una serie di pronunce significative della Corte costituzionale che, seppur con alcune incertezze, hanno contribuito a definire la latitudine, e i conseguenti limiti, del potere emendativo del Parlamento¹¹⁹. La sentenza n. 237/2013 offriva inizialmente una ricostruzione che sembrava ampliare molto la capacità emendativa del Parlamento, riconoscendo nella legge di conversione del decreto-legge l'espressione di una piena potestà normativa, tale da consentire l'introduzione di disposizioni ulteriori «distinte

¹¹⁸ Con la recente sent. n. 262/2017 la Corte ha rigettato i ricorsi con cui la Corte di Cassazione sollevava conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica censurando i rispettivi sistemi di "giustizia domestica". La Corte ha chiaramente stabilito come l'autodichia costituisca «uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente» a tali organi costituzionali (sent. n. 262/2017, 7.3 cons. dir.), con ciò chiudendo alla possibilità, lasciata intravedere con la precedente sent. n. 120/2014, che in sede di conflitto di attribuzioni potesse essere dichiarata l'illegittimità del sistema di autodichia sul presupposto che anche norme pur sempre insindacabili, come i regolamenti parlamentari, «potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili», e che «deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità» (sent. n. 120/2014, 4.4 cons. dir.). Per questo, di «parziale smentita» parla G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2018, 478. È interessante notare che, a differenza dei precedenti più risalenti, come la sent. n. 154/1985, per giustificare l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari non si faccia più riferimento alla «indipendenza guarentigata» di cui devono godere le Camere, ma negli indirizzi più recenti il fulcro dell'argomentazione si rinviene più esplicitamente nel dato positivo, e cioè nell'art. 134 Cost. «e non in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative» (sent. n. 120/2014, 4.2 cons. dir.). Sul punto cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2014, 3; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2014, 675; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali - Rassegna*, 12, 2017, 1.

¹¹⁹ Basti rinviare a G. SERGES, «Decisioni rinneganti», *interpretazione conforme, omogeneità normativa e rilevanza del titolo del decreto legge*, in *Giur. cost.*, 2016, 875 ss., e alla bibliografia ivi citata.

da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale»¹²⁰. Le pronunce successive, invece, si pongono maggiormente in linea con la precedente sentenza n. 22/2012, che offriva invece una ricostruzione della legge di conversione come «insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo»¹²¹. Di conseguenza, l'inserimento di una disposizione disomogenea andrebbe a rompere «il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il “caso” che lo ha reso necessario»; in tale eventualità, la violazione dell'art. 77, c.2, Cost. non deriverebbe dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, bensì «per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge»¹²². Su questa falsariga, le successive sentenze n. 32/2014 e n. 94/2016 hanno dato ulteriore applicazione a tali indirizzi, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni introdotte in fase di conversione al decreto-legge «per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate»¹²³, mentre la sent. n. 154/2015 ha censurato

¹²⁰ C.cost. sent. n. 237/2013, 9 cons. dir. La Corte è stata chiamata a pronunciarsi in merito ad una ipotesi di delega legislativa sul riordino degli uffici giudiziari, introdotta nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148. In tale occasione, la Corte, da una parte, fornisce elementi circa l'ampiezza della potestà legislativa del Parlamento in fase di conversione, riconoscendo una piena potestà normativa che consente di introdurre contenuti ulteriori al decreto-legge, e, dall'altra, individua nella legge di conversione una fonte con una doppia natura, «quale ordinaria fonte di conversione del decreto-legge», e «quale autonomo fondamento di disposizioni assunte dal Parlamento, distinte da quelle dell'originario decreto-legge anche quanto all'efficacia temporale». Da ciò derivano significative conseguenze anche circa i limiti cui va incontro la norma così aggiunta, alla quale non si può «richiedere che anche essa possieda i caratteri della necessità e dell'urgenza», ma solo di «essere coerente con la necessaria omogeneità della normativa di urgenza» (9 cons. dir.).

¹²¹ C.cost. sent. n. 22/2012, 3.3 cons. dir. La Corte dichiara qui l'illegittimità di alcune previsioni del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (milleproroghe), sul sistema di protezione civile, introdotte dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

¹²² C.cost. sent. n. 22/2012, 4.2 cons. dir.

¹²³ C.cost. sent. n. 37/2014, 4 cons. dir. Con tale pronuncia la Corte dichiara l'illegittimità di alcune previsioni su reati in tema di stupefacenti, aggiunte dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, al d.l. 30 dicembre 2005, n. 272. In questa occasione la Corte parla della legge di conversione come «legge a competenza tipica», ovvero di «legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge», con un «iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi», dalla quale derivano limiti alla emendabilità del decreto-legge. Tale legge, infatti, non può, «aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari [...]. Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua» (4.1 cons. dir.). Anche la declaratoria di illegittimità della successiva sent. n. 94/2016 si appunta su disposizioni dello stesso d.l. n. 272/2005, circa la disciplina di misure di prevenzione atipiche e delle reazioni sanzionatorie alla loro violazione per «assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione» (4.3 cons. dir.).

«la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei»¹²⁴.

I chiarimenti forniti dalla Corte costituzionale tramite gli indirizzi recentemente inaugurati impongono quindi una stretta sulla attività emendativa del Camere, al cui interno si registrano alcuni episodi che – pur senza alcun richiamo espresso alla giurisprudenza costituzionale – vanno in questa direzione, determinando conseguenze anche clamorose, come avvenuto nel c.d. caso *Tempa Rossa*¹²⁵. Ai fini del presente discorso, tuttavia, non è necessario operare una valutazione del seguito della giurisprudenza costituzionale all'interno del Parlamento. A prescindere dal rispetto del criterio della omogeneità, preme invece rilevare la enorme quantità di disposizioni aggiunte ai decreti-legge in fase di conversione, tale da determinare una crescita degli atti governativi pari a circa il 58% dei relativi contenuti, sia in termini di commi che di caratteri¹²⁶. Trova conferma, quindi, un trend che si era già manifestato nel corso delle due legislature precedenti, e che nel corso della XVII legislatura segna una ulteriore accentuazione¹²⁷.

7.3. Un procedimento legislativo “accelerato” e “strozzato”

Occorre leggere in combinato disposto i dati e le prassi legate all'attività di conversione dei decreti-legge sopra indicate per comprendere il forte impatto che ne consegue sull'attività legislativa delle Camere.

¹²⁴ Cfr. C.cost. sent. n. 154/2015, 5.3 cons. dir., che ha dichiarato l'illegittimità di alcune previsioni del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248 (c.d. milleproroghe), aggiunte dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, di interpretazione autentica di disposizioni in materia catastale. In tale occasione, la Corte ha puntualizzato come «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare» (5.5 cons. dir.).

¹²⁵ Tale emendamento, che estendeva il regime autorizzatorio privilegiato previsto a favore della costruzione di impianti petroliferi anche ad altre opere, era stato inizialmente presentato dal Governo in sede di conversione del d.l. n. 133/2014, all'interno dell'VIII Commissione della Camera. Il presidente della Commissione, anche su sollecitazione di alcuni deputati di opposizione, ne ha dichiarato l'inammissibilità per estraneità all'oggetto del decreto. Il Governo, tuttavia, ha in un secondo momento riproposto tali disposizioni durante l'approvazione del d.d.l. di stabilità 2016, poi divenuta legge n. 208/2015, facendolo confluire all'interno di un maxi-emendamento sul quale il Governo ha posto la questione di fiducia. Tale episodio è noto all'opinione pubblica per essere stato causa delle dimissioni del Ministro dello Sviluppo economico Guidi nell'aprile del 2016. Per una ricostruzione della vicenda, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Le lobby petrolifere, l'emendamento 'Tempa Rossa' e il rigore della futura legge di bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2016; L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, 28 ss.

¹²⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, XVII legislatura, *Appunti del Comitato per la legislazione. La produzione normativa nella XVII legislatura*, cit., 41.

¹²⁷ Rilevano B. CIMINO, S. MORETTINI, G. PICCIRILLI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, cit., 64, come nella XV e XVI legislatura, i decreti-legge hanno subito un incremento medio di oltre il 55% dei caratteri a stampa.

La conversione dei decreti-legge non può essere concepita se non guardando ai tre fattori di cui si è fatto menzione, ovvero la forte attività emendativa del Parlamento, l'approvazione della stragrande maggioranza delle leggi di conversione con una sola lettura da parte di ciascuna Camera, il ricorso massiccio alla posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti. Ne viene restituito un quadro da cui si evince che una grossa fetta della attività legislativa del Parlamento si esprime con emendamenti ai decreti-legge, ma si tratta innanzitutto di una attività "accelerata", perché deve concentrarsi in tempi brevi e forzati dalla necessità di pervenire alla conversione nei sessanta giorni imposti dalla Costituzione¹²⁸. La disciplina regolamentare, in questa direzione, offre strumenti di contingentamento dei tempi adatti allo scopo, anche a seguito dell'estensione della c.d. ghigliottina alla Camera dei Deputati.

Il procedimento legislativo che così si articola, però, risulta anche "strozzato", se si pensa alle strettoie cui sono sottoposti i dibattiti e l'esercizio della potestà emendativa dei parlamentari, sia a seguito della proposizione della questione di fiducia, che pone sotto ricatto la Camera ove viene posta, sia a causa del fenomeno del "monocameralismo di fatto", che annulla o che rende praticamente inutile il contributo della Camera che interviene in seconda battuta.

Non solo, ma il combinato disposto di questi fattori determina anche una iper-valorizzazione dell'attività referente svolta dalla Commissione permanente che esamina il d.d.l. di conversione presso la Camera ove il Governo decide di presentare la propria proposta. È all'interno di tale Commissione che sono concordate assieme al Governo, o imposte, le modifiche che confluiranno poi nel maxi-emendamento su cui verrà posta la fiducia in Aula. A discapito, quindi, dell'Assemblea, che deve votare in blocco un "pacchetto" di modifiche già negoziate; delle Commissioni permanenti della stessa Camera, che sono coinvolte attraverso l'attività consultiva e che devono sperare che i propri rilievi vengano accolti nel maxi-emendamento; ma anche delle omologhe Commissioni permanenti della seconda Camera, dove il testo arriverà blindato e difficilmente potrà essere emendato dalla Commissione competente¹²⁹. Alla Camera ove viene per prima incardinato il d.d.l. di conversione, dunque, l'attività della Commissione permanente risulta formalmente di tipo "referente", ma si sostanzia come "legislativa di fatto", dal momento che lì si concentrano tutte le proposte di modifica al decreto-legge. Tale fenomeno, peraltro, si contrappone alla svalutazione – sopra evidenziata – dell'attività istruttoria e referente che si svolge nelle Commissioni permanenti chiamate ad esaminare proposte di legge diverse dalle leggi di conversione dei decreti-legge, dove – come visto – il baricentro

¹²⁸ Sull'esigenza strutturale di velocità nelle decisioni parlamentari, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, cit., spec. 276 ss.

¹²⁹ C.F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, cit., 171.

decisionale tende a spostarsi verso l'Assemblea; due situazioni speculari, ma accomunate dall'essere in contrasto con principi e regole costituzionali alla base del procedimento legislativo, per le ragioni già evidenziate.

8. Considerazioni conclusive

Gli spunti offerti a partire dall'osservazione del procedimento legislativo nel corso della XVII legislatura danno conferma della diffusione di prassi che segnano una distanza in più punti dal modello presente in Costituzione e nei regolamenti delle Camere. In molti casi si tratta di una vera e propria torsione che la prassi imprime a tali regole, attraverso l'accentuazione di fenomeni già comparsi nel corso delle scorse legislature e che nel quinquennio in considerazione sono venuti acuendosi.

Volendo cercare una spiegazione alle molte disfunzioni e storture che così trovano origine, occorre volgere lo sguardo ai mutamenti di contesto che spesso hanno determinato l'obsolescenza delle vecchie regole e prassi parlamentari, senza che tali mutamenti abbiano consentito ancora il formarsi di regole e prassi diverse su cui fondare in termini nuovi i rapporti tra protagonisti della vita parlamentare¹³⁰. Tale distacco dai riferimenti normativi rappresenta, in buona parte, il riflesso dell'instabilità del sistema politico, che trova difficoltà sempre maggiori nel governare la legislazione. Negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito all'alternanza di coalizioni di maggioranza assai eterogenee e precarie che, per poter stare assieme e superare i passaggi parlamentari, hanno bisogno di strumenti procedurali che agevolino al massimo la loro tenuta, anche a costo di porsi *contra constitutionem*¹³¹.

Da qui nasce quel fenomeno di "politicizzazione" – cui si è fatto riferimento in sede introduttiva – che porta quasi ad uno snaturamento di attori, istituti e fasi del procedimento legislativo, come si è cercato di illustrare nel corso della trattazione. Si pensi a quanto le esigenze politiche della maggioranza parlamentare possano determinare una alterazione negli equilibri e nel riparto di funzioni tra organi interni alle Camere, come è dato cogliere nei rapporti tra Commissioni ed Assemblea; oppure al politicizzarsi di organi che, per tradizione, dovrebbero ritenersi al di sopra delle contese partitiche, come si è visto accadere alla Giunta per il regolamento e, negli ultimi anni, ai Presidenti di Assemblea; oppure all'imporsi, in fasi cruciali del procedimento legislativo, di organi rispondenti ad una vocazione e a dinamiche dichiaratamente politiche, come accade con la Conferenza dei Capigruppo.

¹³⁰ P. CARETTI, *Maxi-emendamenti e questione di fiducia: una grave prassi distorsiva di difficile contrasto*, in N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, cit., 16.

¹³¹ Così N. LUPO, *La lunga crisi del procedimento legislativo e l'impossibile qualità delle regole*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2, 2013, 422.

Allo stesso tempo, però, non è possibile limitarsi a registrare i molteplici segnali di scollamento dal modello costituzionale senza dare un giudizio più approfondito. Trova conferma, a questo proposito, la necessità di adottare un metodo di analisi che sappia coniugare, da una parte, le direttrici prescrittive offerte dalle scelte costituzionali, ma che sia anche guidato, dall'altra, da un approccio realista dell'istituzione parlamentare, rivolto cioè alle pratiche e, soprattutto, alle esigenze che stanno dietro ai comportamenti degli attori parlamentari; solo così potranno emergere non solo le criticità da censurare in talune procedure parlamentari, ma anche, e soprattutto, le opzioni interpretative e riformatrici atte a superarle¹³².

In accordo con tale criterio, all'interno dei fenomeni osservati è innanzitutto necessario distinguere quelle prassi che non si pongono in contrasto con il dato regolamentare, ma che, nel darvi applicazione, danno la cifra del rendimento delle previsioni costituzionali e del modello di procedimento legislativo. Per operare queste valutazioni non è possibile limitarsi ad osservare il mero dato quantitativo, inteso come cifra assoluta o macro-dato percentuale, ma si rende necessario scomporre e disaggregare tale dato per comprendere le dinamiche che effettivamente sono sottese a molti istituti e passaggi del procedimento legislativo. Si pensi a quanto osservato a proposito dell'iniziativa legislativa, ove le proposte di origine parlamentare risultano nient'affatto trascurabili, o del ricorso alle Commissioni in sede legislativa/deliberante, che non può essere relegato al ricordo di un Parlamento di ispirazione consociativa, o nel caso della *navette* e delle ipotesi di "monocameralismo di fatto", che fa emergere l'opportunità di differenziare il procedimento a seconda delle diverse tipologie di legge. Solo a partire da un'analisi di questo tipo è possibile verificare come vengano sfruttati gli spazi che i diversi attori istituzionali hanno a disposizione e ipotizzare eventuali modifiche al procedimento legislativo, correggendo così profili, concepiti e disciplinati oramai molti anni fa, a seconda che si dimostrino non più in linea con le esigenze attuali o, viceversa, ricchi di potenzialità che necessitano di essere sviluppate.

Diverse sono quelle prassi che, invece, integrano spazi non coperti dal dato normativo o, propriamente, proliferano in contrasto con la lettera della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. È in questi ultimi casi che si assiste al ribaltamento del sistema delle fonti del diritto parlamentare, alla prevalenza del diritto non scritto o della "giurisprudenza" dei Presidenti di Assemblea¹³³,

¹³² Cfr. gli spunti offerti da D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., 539.

¹³³ C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, cit., 741 ss.

sino a scadere nella ricerca della “*worst practice*”¹³⁴ o nella “tirannia del precedente”¹³⁵, che spesso celano dietro sé interpretazioni continuistiche o manifestano la difficoltà delle istituzioni parlamentari a far fronte alle trasformazioni istituzionali.

Fermo restando la necessità di preservare la “politicalità” e l’elasticità che caratterizza le norme del procedimento legislativo¹³⁶, occorre operare quel difficile bilanciamento tra la salvaguardia della precettività delle regole che ne sorreggono l’impianto e, al contempo, l’apertura verso quelle esigenze meritevoli di attenzione che sottostanno a queste dinamiche “devianti”; non solo per censurare le prassi che si dimostrano inconciliabili con il quadro costituzionale e regolamentare, ma anche per cogliere gli spunti necessari ad avviare – o riprendere, forse più serenamente – una riflessione sulle modifiche di tali regole. Si pensi al caso dello spossamento da parte dell’Assemblea dell’esame all’interno delle Commissioni permanenti, fenomeno in contrasto con le regole sul procedimento legislativo ma che lascia intatta l’opportunità di rivedere l’organizzazione di fondo di questi ultimi organi interni. Analogamente accade per il ricorso alla decretazione d’urgenza e alla questione di fiducia da parte del Governo, con il suo insaziabile bisogno di assumere decisioni nel minor tempo possibile o di aggirare difficoltà – tutte politiche – di tenuta della propria maggioranza, ma allo stesso tempo di porsi alla guida effettiva del procedimento legislativo per l’attuazione del proprio programma.

Il sindacato nei confronti dei comportamenti e delle prassi parlamentari da censurare – come noto – potrebbe innanzitutto ricadere in capo a soggetti esterni alle Camere, ma si è visto, da una parte, come la Corte costituzionale abbia anche di recente ribadito i propri indirizzi restrittivi sulla insindacabilità dei regolamenti parlamentari o la possibilità di assumerli a parametro di giudizio, pur avendo aperto alla ipotesi del conflitto di attribuzioni¹³⁷; dall’altra, il Presidente della Repubblica potrebbe senza dubbio far valere la propria *moral suasion*, come dimostrato anche in occasione di recentissimi e intricatissimi passaggi politico-istituzionali¹³⁸, oppure attivare strumenti di “sensibilizzazione” come il rinvio alle Camere delle leggi per una seconda deliberazione o

¹³⁴ N. LUPO, *Emendamenti, Maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., 42.

¹³⁵ D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, cit., 543.

¹³⁶ Sulla flessibilità e la cedevolezza del diritto delle Assemblee rappresentative, quale riflesso delle esigenze del processo politico parlamentare, cfr. M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 305.

¹³⁷ Si tratta del caso dell’autodichia citato *retro* par. 7.1.

¹³⁸ Il riferimento va, ovviamente, alla nascita del Governo Conte nella XVIII legislatura, su cui v. A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali Rassegna*, 5, 2016.

l'invio di messaggi formali o informali, ma non possiede gli strumenti per far valere l'invalidità di questo tipo di comportamenti *contra legem*. Lo sguardo, quindi, deve essere ancora una volta rivolto all'interno delle Camere e alle tradizionali istanze di garanzia che qui sono poste a presidio delle regole e delle regolarità che animano il procedimento legislativo, ovvero i Presidenti di Assemblea e le Giunte per il regolamento, i quali a loro volta possono farsi promotori di meritorie riforme regolamentari, come accaduto di recente¹³⁹. Può sembrare un paradosso, dunque, ma sono i protagonisti stessi della comunità parlamentare ad essere per primi chiamati a difendere le regole sul procedimento legislativo, grazie alle quali ricercare punti di equilibrio con cui contemperare interessi contrapposti all'interno dell'arena parlamentare e arginare una politica a sua volta sempre più sfuggente.

¹³⁹ Critico invece sulla efficacia del sindacato di soggetti interni alle Camere R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, cit., 230 ss., sul presupposto che ciascuna di queste forme ruota attorno al Presidente di Assemblea, mentre le ultime legislature – come detto – dimostrano la difficoltà delle soluzioni di garanzia di natura esclusivamente “pretoria”.