



Corso di laurea in Governo, Amministrazione e
Politica

Cattedra di Diritto delle assemblee elettive

Il Governo “in” Parlamento tra teoria e
prassi: tendenze e prospettive alla luce
dell’abuso della decretazione d’urgenza

Prof. Luca Bartolucci

RELATORE

Prof. Vincenzo Antonelli

CORRELATORE

Giulia Emilia Gatti
Matr. 647162

CANDIDATA

Anno Accademico 2022/2023

Indice

Introduzione	5
CAPITOLO 1 Il Governo “in” Parlamento: principi, evoluzione e stato dell’arte	9
1.1. La forma di governo e l’equilibrio tra Governo e Parlamento.....	9
1.1.1. Un sistema di governo all’italiana	9
1.1.2. La Costituzione e i principi del Governo in Parlamento.....	13
1.1.3. I regolamenti parlamentari, una fonte (flessibile) in evoluzione	27
1.2. Gli strumenti del Governo in Parlamento	36
1.2.1. Il “ruolo normativo” del Governo e la legge n. 400 del 1988.....	36
1.2.2. I poteri normativi del Governo: decretazione d’urgenza e delegazione legislativa	39
1.2.3. I poteri del Governo nel procedimento legislativo: potere d’iniziativa, di emendamento e programmazione dei lavori	50
1.3. Il rapporto tra Governo e Parlamento nel processo di integrazione europea	62
1.3.1. L’integrazione e il fenomeno della “presidenzializzazione”: un rafforzamento dell’istituzione Governo.....	62
1.3.2. La dinamica Governo-Parlamento nel rapporto con l’Unione Europea	64
CAPITOLO 2 Il Governo “in azione”: le prassi tra leggi di conversione, legge di bilancio ed emergenza pandemica	73
2.1. Le “anomalie consuete” nella legislazione: questione di fiducia, maxi-emendamento e decretazione <i>omnibus</i>	76
2.1.1. L’istituto della questione di fiducia e il suo utilizzo strumentale	78
2.1.2. La questione di fiducia sui disegni di legge di conversione e il predominio della decretazione d’urgenza	86
2.1.3. Il maxiemendamento e il suo utilizzo abbinato alla fiducia	89
2.1.4. Decreti-legge e legislazione <i>omnibus</i>	97
2.2. Le prassi distorsive nel procedimento legislativo ordinario: il caso della legge di bilancio	99

2.2.1. La legge di bilancio, lo specchio delle anomalie procedurali	99
2.2.2. Dalla nuova legge di contabilità alla XIX Legislatura: l’approvazione delle leggi di bilancio.....	103
2.2.3. Conflitto di attribuzione e la compressione delle prerogative parlamentari: le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020	113
2.3. Il procedimento legislativo alla prova dell’emergenza pandemica.....	117
2.3.1. La pandemia come acceleratore di vecchie crisi e catalizzatore di nuove distorsioni	117
2.3.2. Il PNRR come occasione per un ripensamento della produzione normativa.....	123
2.4. “Distorsioni innovative” di un processo già in crisi	129
2.4.1. La monocameralizzazione “di fatto” della procedura legislativa	130
2.4.2. Processi anomali di conversione, tra decreti “minotauro” e decreti “staffetta precoce”	134
2.4.3. La dilatazione dei tempi del Governo in Parlamento come nuova ipotesi di abuso	141
CAPITOLO 3 La razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nel procedimento legislativo: quali prospettive di riforma?	145
3.1. Per un ritorno al dettato costituzionale sulla produzione legislativa	146
3.1.1. Il rafforzamento dei limiti: questione di fiducia e maxiemendamenti.....	146
3.1.2. Funzioni di garanzia.....	149
3.1.3. Programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento	157
3.2. Nel solco dell’efficientamento: proposte di produzione normativa “veloce” e riassetto del sistema parlamentare.....	159
3.2.1. Il voto “a data certa”	160
3.2.2. L’ipotesi della “corsia preferenziale” per i disegni di legge governativi.....	164
3.2.3. Per una riforma del bicameralismo perfetto: tra monocameralismo, differenziazione e bicameralismo “perfezionato”.....	168
3.3. Ripensare il Parlamento: verso una nuova centralità.....	174
3.3.1. Il ritrovato valore della funzione di controllo	174

3.3.2. Il complesso <i>trade-off</i> tra governabilità e rappresentatività alla luce della proposta di riforma del premierato	181
Conclusioni	187
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	193

Introduzione

Il presente elaborato si propone di analizzare lo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento alla luce della crisi delle assemblee rappresentative, con particolare attenzione alle degenerazioni del procedimento legislativo provocato innanzitutto dall'abuso della decretazione d'urgenza. Nel corso degli ultimi trent'anni, lo strumento del decreto-legge è diventato la forma più utilizzata di normazione primaria, con una conseguente riduzione dello spazio lasciato al Parlamento per l'espletamento della funzione legislativa. L'abuso della decretazione d'urgenza è testimoniato dai dati delle ultime legislature: nella XVII legislatura, la media mensile di decreti-legge adottati era pari a 1,7, nella XVIII a 2,77 e nella XIX pari a 3,44. Sul totale delle leggi approvate, invece, il peso dei decreti-legge convertiti approvate è passato dal 21,9% nella XVII Legislatura, al 33% nella XVIII Legislatura e, infine, al 47,2% nella attuale.

Le dinamiche politico-istituzionali che hanno attraversato il sistema negli ultimi decenni fanno emergere la rilevanza del tema: il Parlamento italiano, come gran parte dei Parlamenti delle democrazie moderne, fatica ormai ad esercitare la funzione legislativa a fronte dell'attività normativa alluvionale dell'Esecutivo, che ne determina la marginalizzazione. Non solo: l'Assemblea arranca a offrire una sintesi efficace del pluralismo e dei bisogni sociali, elementi che, dalla Costituente fino agli anni Ottanta, le hanno permesso di rivestire quella posizione di centralità in cui era stata posta nel sistema costituzionale.

Si rende necessaria una riflessione sul ruolo del Parlamento nell'attuale panorama politico-istituzionale, caratterizzato dalla graduale perdita di centralità delle assemblee rappresentative a vantaggio degli esecutivi. L'obiettivo di questo lavoro è quindi di analizzare le dinamiche distorsive che si sono instaurate tra Governo e Parlamento nell'espressione del potere legislativo e di individuare possibili prospettive di riforma per dare seguito alle richieste di efficienza e di governabilità provenienti dalla società civile.

Il primo capitolo si propone di inquadrare il rapporto che intercorre tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa, concentrandosi sul concetto di Governo "in" Parlamento, inteso come l'insieme degli istituti volti ad agevolare la realizzazione delle politiche governative nell'Assemblea rappresentativa. Per prima cosa, si vuole fornire una cornice d'analisi normativa che permetta di contestualizzare il ruolo del Governo rispetto all'Assemblea rappresentativa, alla luce delle previsioni costituzionali e dei regolamenti parlamentari. I principi costituzionali che ispirano la forma di governo si pongono infatti come "leggi di coordinamento" rispetto ai regolamenti parlamentari, i quali le completano e ne

fungono da esplicazione. Successivamente, si esamineranno gli strumenti principali a disposizione del governo per esercitare il suo “ruolo normativo”¹, ossia gli atti normativi, primari e secondari, adottati dal Governo e i suoi poteri nel processo legislativo. Questa analisi partirà dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. Tale legge rappresenta il primo vero strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, la quale ha rinnovato l’attenzione verso le problematiche legate al funzionamento e all’organizzazione del Governo. Particolare attenzione sarà dedicata alla disciplina del potere del Governo di emanare atti normativi di rango primario, come previsto dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, attraverso gli strumenti del decreto-legge e del decreto legislativo, per loro natura “eccezionali”. Sul punto, ci si soffermerà su un’analisi evolutiva del loro utilizzo nella storia repubblicana e le prassi degenerative che ne sono derivate: sia la decretazione d’urgenza che la decretazione legislativa sono progressivamente passate dall’essere strumenti derogatori ed eccezionali a diventare elementi centrali e privilegiati nei processi normativi. Ma il ruolo normativo del Governo non si limita solo ai poteri *di* normazione: si esamineranno infatti anche i poteri *nel* procedimento legislativo, come il potere di iniziativa e di emendamento e la programmazione dei lavori.

Il secondo capitolo si propone di approfondire il problema del ricorso “ordinario” da parte del Governo a quegli strumenti concepiti come “eccezionali”. In particolare, ci si concentra sul fenomeno dell’abuso della decretazione d’urgenza, e all’uso, in sede di conversione, di strumenti distorsivi quali i maxiemendamenti e la questione di fiducia per garantire al Governo l’approvazione di provvedimenti mediante un *iter* ridotto e con il sostanziale monopolio nella determinazione del contenuto. Queste “anomalie consuete” sono forme risalenti di intervento governativo nell’*iter* legislativo, che costituiscono degli elementi “abilitanti” dell’abuso della decretazione d’urgenza in quanto stravolgono il normale andamento del procedimento legislativo grazie alle loro conseguenze procedurali. Interessante sottolineare come l’emergere di queste fattispecie, insieme ad alcune nuove prassi come il monocameralismo “di fatto”, può essere individuato all’interno del procedimento di discussione e di approvazione della legge di bilancio, che non a caso presenta alcuni elementi caratteristici assimilabili ai disegni di legge di conversione. Si è proceduto poi ad analizzare l’emergere di nuove forme di distorsione legate all’abuso della decretazione d’urgenza, c.d. “distorsioni innovative”, che si sono andate ad affiancare alle anomalie consuete. Esse sono

¹ N. Lupo. *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010*, Jovene, Napoli, 2010, p. 81 ss.

emerse con particolare forza durante l'emergenza pandemica: le difficoltà incontrate dal Parlamento nel legiferare in questa fase hanno infatti favorito il proliferare di strumenti quali i decreti-legge c.d. "minotauro" e i decreti-legge c.d. "staffetta precoce", ma anche lo stesso monocameralismo "di fatto", accentuando ancora di più il processo già in corso di verticalizzazione della decisione politico-normativa.

Il terzo capitolo, infine, si propone di analizzare le prospettive di riforma perseguibili per razionalizzare i rapporti tra Governo e Parlamento, alla luce delle trasformazioni subite di fatto dalla forma di governo e della domanda di governabilità e di efficienza emerse dall'agenda pubblica. Il circuito della decisione politica si ritrova, perciò, davanti alla necessità di affrontare una questione fondamentale: se riportare il Parlamento alla sua centralità originaria, oppure intervenire per accompagnare il processo di verticalizzazione già in atto. Le prospettive si muovono su due direttrici differenti: la prima afferisce all'area dottrinale che vede nella centralità del Parlamento un elemento *sine qua non* per il funzionamento del sistema istituzionale, per cui le opzioni di riforma proposte saranno dei tentativi di riportare l'*iter legis* sui binari costituzionali. In primo luogo, si ipotizza un rafforzamento dei limiti già previsti dalla legge n. 400/1988; in secondo luogo, si propone una riflessione sul ruolo degli organi di garanzia come il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, a fronte della limitata incisività della loro azione all'interno del ruolo di "custodi" della costituzione; infine, si presenta l'ipotesi di una programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento, in ottica di miglioramento della qualità della legislazione.

La seconda direttrice di riforma si propone invece di intervenire sul procedimento legislativo per renderlo più snello e veloce, in ottica di efficientamento e di governabilità. In particolare, attraverso l'ipotesi di introduzione dell'istituto del voto "a data certa", ispirato al voto bloccato francese, o l'ipotesi di una "corsia preferenziale" per i disegni di legge governativi, in attuazione, peraltro, dell'articolo 72, secondo comma, della Costituzione; inoltre, vengono esaminate le principali proposte di riforma del bicameralismo susseguites nel tempo, individuata come una delle fonti dell'inefficienza della produzione legislativa attuale.

Infine, a fronte del processo di verticalizzazione in atto si propone una riflessione che ruoti intorno al concetto di "ripensamento del Parlamento": dato lo spostamento di fatto del baricentro della produzione normativa e del circuito decisionale dal Parlamento al Governo, si pone la necessità di riflettere su quali siano le modalità migliori per accompagnare questa tendenza senza condannare il Parlamento al ruolo di istituzione obsoleta e ridondante. Per questo motivo, si ipotizza di dare slancio alla funzione parlamentare di controllo, spesso messa in secondo piano ma dotata di grande potenziale per riaffermare le prerogative parlamentari.

Infine, si propongono degli spunti di riflessione in merito al *trade-off* tra governabilità e rappresentatività alla luce della proposta di riforma costituzionale avanzata dal Governo Meloni (A.S. 935, c.d. riforma del “premierato”) e alle conseguenze che una sua approvazione comporterebbero per il ruolo del Parlamento nella forma di governo italiana.

CAPITOLO 1

Il Governo “in” Parlamento: principi, evoluzione e stato dell’arte

1.1. La forma di governo e l’equilibrio tra Governo e Parlamento

1.1.1. Un sistema di governo all’italiana

L’Italia è una Repubblica democratica di tipo parlamentare, come sancito dalla Costituzione del 1948. Essa si apre con i principi fondamentali, che incorniciano il volto della Repubblica, e in particolare l’articolo 1 fornisce la caratterizzazione costituzionale dello Stato italiano, completata poi dall’articolo 5. Dalla lettura congiunta di questi due articoli, e tenendo presente lo spirito con cui essi vennero votati in sede di Assemblea costituente, si ricava che l’Italia è: Stato repubblicano; Stato democratico; Stato parlamentare; una e indivisibile; Stato regionale. L’unica aggettivazione che non si rinviene testualmente in questi articoli è “parlamentare”, che però costituisce la premessa della Parte Seconda (“Ordinamento della Repubblica”) della Costituzione.²

Per comprendere la collocazione dell’organo Parlamento all’interno del sistema politico-istituzionale italiano, è necessario cercare proprio nei principi fondamentali della Costituzione. Infatti, una riflessione rilevante al riguardo emerge già dal secondo comma dell’articolo 1: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Il Parlamento rappresenta una delle “forme”, un mezzo attraverso cui il popolo esercita questa sovranità, ma proprio in virtù della natura di interfaccia tra società civile e Stato, il Parlamento funge anche da contro-potere rispetto al circuito di Governo.³ La sovranità del popolo si esplica, mediante il voto, nell’elezione del Parlamento e nel referendum, che a sua volta si inserisce nell’attività legislativa del Parlamento: quest’ultimo, perciò, risulta essere il fulcro concreto dell’organizzazione costituzionale e l’organo di più immediata derivazione del popolo, e come tale riassume in sé la funzione di fare le leggi e di determinare e dirigere la formazione e l’attività di governo.⁴

La forma di governo italiana delineata dalla Costituzione è una forma di governo parlamentare, alla base della quale si pone il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento: il primo, “emanazione permanente” del secondo, non può restare validamente in carica senza la fiducia di ciascuna Camera; e, reciprocamente, le Camere devono essere sciolte dal Presidente

² La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori, p. 21.

³ A. Manzella. *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 30.

⁴ *Cit.* La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori, p. 13.

della Repubblica se non sono in grado di esprimere la fiducia a un Governo.⁵ In particolare, quella italiana è una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione⁶: sono cioè previsti solo limitati strumenti per assicurare la stabilità del rapporto fiduciario e la capacità di direzione politica del Governo.⁷

La scelta in sede di Assemblea Costituente sulla configurazione del rapporto tra Governo e Parlamento fu frutto di un acceso dibattito, in virtù della centralità dell'argomento e della portata di questa decisione. Era infatti presente un orientamento favorevole ad una disciplina costituzionale che rafforzasse l'autorità e i poteri del Governo⁸ in funzione di garanzia⁹, il quale si tradusse in alcune proposte volte a irrobustire il potere del governo attraverso una forte razionalizzazione del parlamentarismo.¹⁰ Il contesto in cui esso si innesta, ovvero la recente fine della guerra e della dittatura fascista, e l'incertezza sui risultati delle prime elezioni politiche della Repubblica, portarono però a fronteggiarsi due opposte visioni. Una prima posizione, concretizzatasi nell'ordine del giorno dell'On. Tomaso Perassi, sosteneva la necessità di affiancare un Governo forte ad un Parlamento autorevole, «prevedendo contestualmente dei dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»¹¹; la seconda, invece, promuoveva un sistema parlamentare il più aperto e flessibile possibile, che potesse adeguarsi alle mutevoli circostanze della situazione politica altamente fluida del tempo. Prevalse infine un'interpretazione restrittiva dell'ordine del giorno Perassi, e i fattori di razionalizzazione e di stabilizzazione del rapporto fiduciario si ridussero a ben poca cosa: in particolare, nella previsione di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di garanzia e di

⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 239.

⁶ Sulla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, cfr. B. Mirkine-Guetzévitch, *L'échec du parlementarisme "rationalisé"*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, 97 ss., trad. it. ID., *Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato"*, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Pensa, Lecce, 2009, 203 ss., secondo cui il parlamentarismo razionalizzato rappresenta il tentativo di incanalare le dinamiche di fondo del governo parlamentare all'interno di uno schema giuridico razionale; S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 7 ss., secondo cui la razionalizzazione delle forme di governo parlamentari è «il tentativo di trasformare una serie di comportamenti pratici fondati su rapporti politici in regole giuridicamente vincolanti».

⁷ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*. Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 146-147.

⁸ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, pp. 4-5.

⁹ Come sovente sostenuto in dottrina, in Assemblea costituente era condivisa la consapevolezza che uno dei fattori che portarono alla deriva autoritaria fu proprio la debolezza dell'Esecutivo, e che per sottrarsi al pericolo di futuri regimi autoritari fosse necessario un rafforzamento dello stesso.

¹⁰ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, op. cit., p. 146.

¹¹ Assemblea costituente, seconda Sottocommissione, sed. 4 settembre 1946, pp. 102-103. Sul punto, tra le altre cose, si veda: L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei su *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9-10 gennaio 2008, in *Astrid rassegna*, 2008, p. 63 ss.; G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *AA.VV., Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, vol. III, p. 3 ss.

intermediazione politica e nella presenza di una Corte costituzionale al cui sindacato è sottoposto l'esercizio della funzione legislativa, mentre vennero scartati strumenti quali la mozione di sfiducia costruttiva e la maggioranza qualificata per approvare la mozione di sfiducia¹².

La Costituzione del 1948, così come approvata, assume un carattere di elasticità, proprio in virtù dell'assenza di strumenti di razionalizzazione incisivi. Questa configurazione ha permesso nel corso degli anni l'affermarsi di governi di vario tipo – tanto consociativi quanto maggioritari, al variare delle leggi elettorali – e ha lasciato alle fonti normative secondarie il compito di disciplinare puntualmente l'effettiva articolazione del rapporto tra Governo e Parlamento.¹³

È fondamentale, infatti, guardare al sistema nel suo complesso, e non solo al dettato costituzionale, per poter delineare in modo accurato la forma di governo e il suo funzionamento. Rilevano quindi non solo le norme costituzionali scritte, ma anche le fonti di rango primario e subprimario, così come anche le consuetudini, costituzionali e non, le prassi, i precedenti, e non da meno il sistema elettorale e il sistema politico-partitico.¹⁴ La ricostruzione del concetto di forma di governo da un punto di vista strettamente giuridico-costituzionale ne permette una comprensione solo superficiale: le regole sancite in Costituzione che disciplinano i rapporti tra i soggetti istituzionali, in particolare Governo, Parlamento, ma anche Presidente della Repubblica, sono rimaste invariate nel corso degli oltre 70 anni di Repubblica, perciò si potrebbe desumere che la forma di governo è rimasta sempre invariata. Ma di fatto, gli organi di indirizzo politico, quali Governo e Parlamento, non riescono a star dietro al concreto ritmo evolutivo della società attuale, sicché essi cercano di disciplinare la vita sociale quasi sempre in ritardo ed è paradossalmente proprio il Parlamento che, nonostante la forma di governo formalmente parlamentare, viene sempre più svuotato delle sue funzioni. Gli equilibri "reali" della forma di governo parlamentare non sono quindi aprioristici: il rapporto di fiducia è un elemento giuridicamente indispensabile per parlare di parlamentarismo, ma non è sufficiente a coglierne la natura effettiva. È indispensabile prendere in considerazione i suddetti ulteriori fattori per caratterizzare il parlamentarismo italiano, nelle sue diverse fasi, e distinguerlo, ad esempio, da quello tedesco o inglese.

Il carattere laconico della Costituzione in materia di forma di governo si è rivelato un "pregio involontario", poiché rende possibile la declinazione di alcuni aspetti del sistema in

¹² L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 240.

¹³ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento*, op. cit., pp. 2-3.

¹⁴ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. n. XIX, 1970, p. 639.

base alle esigenze del sistema politico vigente: ad esempio, il dettato costituzionale non fornisce una definizione della forma di governo in termini inequivocabili, ma anzi è caratterizzato da una certa ambiguità nella sua formulazione – lasciando così aperta la possibilità di una riforma, sia in termini di ulteriore razionalizzazione, sia di modifica radicale dell'assetto dei poteri, in base all'interpretazione del legislatore. Altrettanto rilevante in questo senso è il cosiddetto effetto a “fisarmonica” delle funzioni del Capo dello Stato, che si espandono di fronte a governi deboli e si riducono di fronte a governi forti; le peculiari attribuzioni del Presidente della Repubblica sono uno degli elementi che rendono il parlamentarismo italiano e la sua evoluzione un caso *sui generis*.¹⁵ Infine, persino con riguardo all'organo Governo, il carattere elastico della disciplina costituzionale permette un buon margine di flessibilità all'atteggiarsi del ruolo dello stesso e delle sue modalità di formazione e di funzionamento.¹⁶

La forma di governo parlamentare italiana è caratterizzata dalla residualità dell'organo Governo, carattere definito da tutte le teorie sulla separazione dei poteri, per cui spetta al Governo ogni funzione pubblica che non sia riconducibile al potere legislativo o a quello giudiziario. Questa caratteristica ha comportato una forte disomogeneità delle funzioni attribuite invece al potere esecutivo. Nel lessico corrente, “governo” ed “esecutivo” sono termini considerati interscambiabili, e tradizionalmente per governo si intende il vertice del potere esecutivo: questo aspetto, apparentemente irrilevante, riflette un preciso significato culturale legato alle teorie politiche dominanti nello Stato liberale, caratterizzate da un'esaltazione del parlamento quale unico organo rappresentativo e una forte diffidenza verso il re. Il ruolo del governo viene così descritto come subordinato al parlamento, come funzione esecutiva delle decisioni politiche assunte in forma di legge dalle camere rappresentative.

Nel XX secolo, gli ideali e le riflessioni sono andate oltre questa concezione limitata del ruolo del governo nel sistema istituzionale, evidenziando come non si possa parlare di “mero potere esecutivo” senza essere riduttivi. Infatti, si è arrivati alla conclusione che esista un'attività ulteriore rispetto alle classiche funzioni dello Stato – legislativa, esecutiva e giudiziaria –: la cosiddetta “funzione di governo”, attività politica di determinazione degli indirizzi che devono essere perseguiti dai vari organi dello Stato, a cui prende parte anche il governo stesso. Questo concetto è strettamente legato a quello di indirizzo politico, che infatti è da individuarsi come “sede del coordinamento sostanziale degli organi costituzionali”. Ed è

¹⁵ A. Spadaro, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019.

¹⁶ R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico, op. cit.*, p. 161.

proprio in questa attività di coordinamento che è possibile enucleare, in una forma di governo come quella italiana, il rapporto tra parlamento e governo, alla cui base si pone l'instaurazione del rapporto fiduciario, elemento indispensabile per l'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza.¹⁷

Il rapporto fiduciario, peraltro, attenua l'applicazione del principio della separazione dei poteri, perché “tra legislativo ed esecutivo si instaura un *continuum* in cui la maggioranza parlamentare è anche maggioranza governativa”¹⁸. È possibile individuare le due principali tendenze di allontanamento dell'organo Governo dall'immagine di “esecutore” delle scelte politiche del Parlamento: la prima riguarda il passaggio da una gestione diretta da parte del Governo dei compiti di amministrazione e di esecuzione delle leggi a una loro delega ai vertici della pubblica amministrazione e agli altri organi competenti; la seconda, invece, attiene all'espansione dell'attività normativa del Governo, in virtù del fatto che non si tratta di un'azione esclusivamente esecutiva ma, bensì, propriamente governante. Quello del governo è quindi progressivamente diventato un ruolo direttivo, di sede di elaborazione della politica generale dello Stato.¹⁹

1.1.2. La Costituzione e i principi del Governo in Parlamento

Come accennato, per analizzare lo stato dell'arte del nostro sistema e comprenderne il reale funzionamento è necessario prendere in considerazione non solo il dettato costituzionale, ma anche – e, per certi versi, soprattutto – le fonti che lo circondano: a partire dai regolamenti parlamentari, dalle leggi e dai trattati europei, fino ad arrivare alla giurisprudenza costituzionale, alle prassi e alle consuetudini. La Costituzione repubblicana rimane però il punto di partenza necessario, perché costituisce l'architrave dell'intero sistema e ne detta le linee guida per una più puntuale disciplina.

La Costituzione del 1948 rappresenta la fonte per eccellenza del diritto parlamentare e nei suoi principi e i suoi “limiti” fondamentali si può rinvenire la *ratio* di questa disciplina. In linea generale, la Costituzione contiene sia principi fondamentali sia i criteri attraverso cui le altre fonti normative possono svilupparli²⁰. In essa si possono rinvenire infatti principi cardine

¹⁷ M. Cartabia, *Governo* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, a cura di S. Cassese, Giuffrè Editori, Milano, 2006, pp. 2832-2845.

¹⁸ L. Elia, *Forme di stato e forme di governo* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, a cura di S. Cassese, Giuffrè Editori, Milano, 2006, pp. 2593-2605.

¹⁹ M. Cartabia, *Governo* (voce), *op. cit.*, pp. 2832-2845.

²⁰ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, *op. cit.*, pp. 49-51.

che riguardano il Parlamento, il Governo e il loro rapporto, e nel delinearli in maniera essenziale lascia lo spazio ad altre fonti per una disciplina più puntuale.

La scelta in Assemblea costituente sulla collocazione delle norme dedicate al Parlamento è dotata di un forte valore simbolico-architettonico, in quanto queste aprono la Parte seconda della Costituzione, rubricata “Ordinamento della Repubblica”. Il Titolo I (“Il Parlamento”) della Parte seconda è seguito da quello dedicato al Presidente della Repubblica e successivamente da quello del Governo: questa collocazione dà una preminenza al Parlamento rispetto agli altri organi costituzionali, e allo stesso tempo permette di caratterizzare la forma di governo come parlamentare. Il Titolo I si suddivide a sua volta in due sezioni: “Le Camere” (artt. 55-69) e “La formazione delle leggi” (artt. 70-82), dedicate alla disciplina rispettivamente della struttura e del profilo più funzionale, con riferimento principalmente – ma non esclusivamente – alla funzione legislativa.²¹ Il Titolo II (artt. 83-91) è dedicato al Presidente della Repubblica, e si occupa di disciplinare le modalità di elezione, i suoi poteri e le funzioni attribuite. Il Titolo III (artt. 92-100), invece, è dedicato al Governo, anche se solamente cinque articoli (artt. 92-96, corrispondenti alla sezione rubricata “Il Consiglio dei Ministri”) si occupano del Governo quale organo costituzionale; di questi, peraltro, solo due riguardano la sua articolazione e i suoi rapporti interni (nello specifico, l’articolo 92, primo comma, e l’articolo 95 *in toto*), mentre gli altri riguardano prettamente la forma di governo, nel trattare la sua formazione e il suo rapporto con il Parlamento. La disciplina di alcuni dei poteri governativi più rilevanti si rinviene nel Titolo I, in particolare nella sezione dedicata alla formazione delle leggi, scelta carica di significato anche in relazione alla visione del Governo e dei suoi poteri normativi. All’interno del Titolo III sono collocati anche i principi costituzionali sulla Pubblica Amministrazione (Sezione II, artt. 97-98) e sugli organi ausiliari (Sezione III, artt. 99-100), scelta non poco criticata dalla dottrina.²²

Sotto il profilo delle fonti del diritto, questa preminenza istituzionale assegnata al Parlamento dalla Costituzione si traduce nel riconoscimento di una gerarchia tra le norme di rango legislativo e le fonti secondarie. Anche il principio della separazione dei poteri influisce sul sistema delle fonti: in senso orizzontale per quanto riguarda la relazione tra gli organi di governo, tant’è che il potere normativo viene distribuito tra Governo e Parlamento; in senso verticale, cioè nel rapporto tra Stato centrale e gli altri livelli istituzionali, in quanto è prevista la facoltà di legiferare o di produrre norme regolamentari per una pluralità di organi. Inoltre, la

²¹ *Ibid.*

²² N. Lupo. *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, LXIII, n. 2, 2018, p. 917.

distribuzione della competenza normativa tra Governo e Parlamento è un elemento che lega fortemente il sistema delle fonti alla forma di governo, poiché ne definisce i tratti e ne evidenzia alcuni aspetti distintivi.²³

Ai fini della presente analisi sono stati individuati gli articoli della Costituzione che permettono di costruire un quadro il più completo possibile del tema in oggetto. Il punto di partenza si rinviene nel Titolo I della Parte seconda (“Le Camere”): l’articolo 64 della Costituzione. Una disposizione-manifesto sull’essenza del regime parlamentare, che riguarda tanto i principi generali dello stesso quanto il tipo di garanzia costituzionale accordata all’autonomia normativa delle Camere. Rileva in questo senso l’introduzione, come corollario dei limiti costituzionali alla sovranità popolare previsti dall’articolo 1, il concetto di autonomia parlamentare “limitata” da una serie di vincoli, che non sono solo esterni – ad esempio, l’indicazione delle fasi necessarie del procedimento legislativo – ma anche interni, ovvero la fissazione di regole procedurali alla decisione parlamentari, compresa quella per l’adozione stessa del regolamento. Al primo comma del presente articolo, non solo viene riconosciuta la potestà regolamentare alle Camere, ma viene anche prescritta la necessità della maggioranza assoluta per l’adozione di un regolamento, per garantire un corretto funzionamento democratico. Il secondo comma, poi, fa riferimento al principio di pubblicità, principio fondante del nostro sistema in quanto garantisce costituzionalmente la non separatezza tra assemblee elettive e popolo. Questo principio di non separatezza si ricollega anche al terzo comma, il quale afferma che il principio di rappresentatività è strettamente correlato al criterio maggioritario come regola di base. Il quarto comma, infine, pone un limite all’autonomia parlamentare affermata dai tre commi precedenti, completando questo fondamentale articolo e i principi del parlamentarismo in esso contenuti. Esso, infatti, riporta il principio del contraddittorio con il Governo, il quale impone la necessità che si configuri un rapporto dialettico con lo stesso – dialettica in cui è possibile rinvenire l’essenza stessa del regime di governo parlamentare.²⁴

Il principio del contraddittorio è un elemento fondante del parlamentarismo, per cui viene riconosciuto ai membri del Governo il diritto di assistere alle sedute delle Camere – e, se richiesti, l’obbligo –, e queste ultime hanno il dovere di ammetterli in virtù del loro ruolo. L’ultimo comma dell’articolo 64 Cost. si ricollega esplicitamente al principio fiduciario *ex*

²³ G. Rolla. *Il sistema costituzionale italiano*, Vol. I, in *L’organizzazione costituzionale dello Stato*, a cura di G. Rolla, Giuffrè Editore, Milano, 2014, pp. 216-217.

²⁴ A. Manzella. *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione – Le Camere*, Tomo II, a cura di G. Branca, Zanichelli Editore, Bologna, 1986, p. 1 ss.

articolo 94, e più nello specifico al rapporto organizzatorio in cui si concretizza la fiducia tra Governo e Parlamento. Questo legame tra i due organi istituzionali nelle aule parlamentari rappresenta una manifestazione, e una costante riaffermazione, del vincolo che li lega, ovvero la fiducia stessa e il programma su cui essa è innestata. Perciò, questo coinvolgimento del Governo nelle attività parlamentari è diretto a permettere la partecipazione del primo al più vasto procedimento che consiste nella realizzazione del programma.

Il principio del contraddittorio con il Governo comporta elementi di varia natura: in primo luogo, la possibilità per il Governo stesso di portare esigenze più vaste nella discussione del singolo progetto, ad esempio la compatibilità politica della proposta con il programma presentato alle elezioni; in secondo luogo, la necessità che il Governo abbia sempre il Parlamento a disposizione per ascoltare le sue proposte e comunicazioni e metterle di fronte alle altre, in quanto promotore dell'indirizzo politico generale; infine, l'impossibilità per il Governo di "scappare" dal confronto con il Parlamento nei procedimenti parlamentari in cui è necessario l'interlocutore governativo, ad esempio gli strumenti ispettivi, che vengono resi effettivi dall'obbligo di presenza sancito dall'articolo 64.

I regolamenti parlamentari concorrono a delineare la disciplina specifica dei profili scaturiti dall'articolo in questione. *In primis*, è necessario far riferimento all'articolo 37 del regolamento della Camera e agli articoli 59 e 63 del regolamento del Senato, i quali sanciscono che la presenza del Governo in aula è un elemento necessario alla prosecuzione della discussione; il regolamento della Camera, poi, qualifica ulteriormente la presenza del Governo, poiché agli articoli 83 e 86 prevede la possibilità da parte dei relatori di richiedere delle specifiche ai rappresentanti del Governo su un determinato disegno di legge o emendamento governativo. La disciplina posta dall'articolo 64 della Costituzione è estesa anche alle commissioni: alla Camera, in particolare, è obbligatoria in sede legislativa e alle sedute delle commissioni referenti che esaminano documenti finanziari. Rilevante in questo contesto anche la necessità dell'invito al Governo alle sedute dedicate all'esame e alla votazione di risoluzioni: si tratta di un momento fondamentale di articolazione dell'indirizzo programmatico, e perciò risulta fondamentale la garanzia del contraddittorio. Allo stesso modo, con il termine "seduta" dell'articolo 64 è possibile ricomprendere anche le sedute della conferenza dei capigruppo: in questo senso, l'intervento del rappresentante del governo diventa condizione di validità delle decisioni sull'organizzazione dei lavori.

Dopodiché, rilevano in questa sede le disposizioni contenute nella Sezione II del Titolo I della Costituzione, su "La formazione delle leggi". A partire dall'articolo 72, il quale delinea il nucleo fondamentale del procedimento legislativo integrandosi con le disposizioni che lo

circondano, riguardanti il carattere paritario fra le due Camere nello svolgimento della funzione legislativa (art. 70); il potere di iniziativa legislativa (art. 71); la fase di promulgazione (art. 73); e il potere di rinvio alle Camere da parte del Capo di Stato (art. 74).

Il primo comma dell'articolo 72 riserva ai regolamenti parlamentari la disciplina del procedimento legislativo "normale" – o meglio, ordinario – citato al quarto comma, fissandone però i tratti essenziali: l'esame in Commissione, prima, e in Assemblea, poi. Tramite questa norma, i regolamenti parlamentari ricevono il compito di delineare la disciplina di dettaglio di tutti i procedimenti previsti dall'articolo in questione: non solo la procedura normale d'esame, ma devono anche stabilire i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza (secondo comma), i casi e le forme per l'esame dei disegni di legge in commissione in sede legislativa o deliberante (terzo comma, primo periodo) e le forme di pubblicità dei lavori in commissione (terzo comma, terzo periodo). La *ratio* sottostante il primo esame dei disegni di legge in commissione ha molteplici sfaccettature, che spiegano anche il loro ruolo crescente nel procedimento legislativo: l'alto tasso di specializzazione e tecnicismi; la necessità di una selezione preventiva tra tutti gli atti di iniziativa – parlamentare, governativa, popolare –, comunque posti su un piano paritario in base all'articolo 71 Cost.; l'esigenza di rafforzare l'autonomia delle Camere nella valutazione nel merito dei testi. Le commissioni permanenti costituiscono, anche per il Governo, il principale punto di riferimento in Parlamento per le politiche pubbliche, a maggior ragione oggi in virtù della complessità della produzione normativa.²⁵ Conclusa l'istruttoria in commissione, e affidato il mandato al relatore a riferire all'Assemblea, ha inizio la discussione secondo i tempi stabiliti dalla programmazione dei lavori. Il primo comma indica anche le fasi successive, ovvero la votazione articolo per articolo e l'approvazione finale. Questo procedimento è denominato "normale" dal quarto comma dell'articolo 72, il quale individua i casi in cui non si può derogare a questa sequenza procedimentale ordinaria: «i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi»²⁶.

Il secondo comma prescrive poi ai regolamenti parlamentari di stabilire i procedimenti abbreviati per i disegni di legge individuati come urgenti: la brevità del caso comporta però solo una contrazione dei tempi delle diverse fasi del procedimento, e non una loro modifica, a differenza di quanto invece avviene per l'esame e votazione dei progetti di legge in sede

²⁵ C. Fasone. *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, CEDAM, Padova, 2012, p. 9 ss.

²⁶ Cit. articolo 72, comma quarto, della Costituzione.

decentrata di cui al terzo comma. La qualificazione del procedimento “normale” al quarto comma induce a considerare come eccezionale la procedura in sede deliberante di cui al terzo, ma la riforma del regolamento del Senato intervenuta nel 2017 ha disposto che l’assegnazione in sede deliberante o redigente costituisca la regola, ottenendo sulla carta un ulteriore rafforzamento della centralità delle commissioni.²⁷

Come accennato, il quadro delineato dall’articolo 72 è completato da una serie di articoli che lo accompagnano nella Sezione sulla formazione delle leggi. A partire dall’articolo 70, che apre la Sezione in questione e si occupa di porre come fondamento costituzionale la potestà legislativa generale delle Camere. A primo impatto, sembrerebbe trattarsi di una disposizione non particolarmente innovativa, che si limita a ribadire principi già enunciati in altri articoli della Costituzione: la configurazione bicamerale *ex art. 55*, la funzione legislativa in mano alle Camere *ex art. 72*. Ma la presenza di questo articolo, e in particolar modo in apertura della Sezione dedicata alla formazione delle leggi, cuore dell’attività del parlamento, risale a una tradizione per cui le costituzioni hanno il compito di distribuire i poteri dello Stato, nell’ottica di separazione dei poteri e del mantenimento dell’equilibrio di *checks and balances*. Come sancito, infatti, già nella Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, il ruolo della Carta costituzionale è quello di assicurare la garanzia dei diritti e di determinare la separazione dei poteri. Inoltre, si tratta di un elemento di discontinuità rispetto al regime statutario, in quanto non coinvolge il Capo dello Stato nell’esercizio della funzione legislativa ma gli attribuisce solamente il potere di promulgazione e un potere di veto, peraltro sospensivo.

Per quanto riguarda il carattere di “collettività” nell’esercizio della funzione legislativa, questo è stato interpretato come “in tensione” rispetto al principio di autonomia delle Camere *ex articolo 64*. Infatti, guardando ad esempio alla regolamentazione asimmetrica tra le due Camere, sembrerebbe che l’espressione “collettivamente” non venga granché valorizzata; ci sono però alcuni istituti, quali la semplificazione della navetta dopo le prime due letture, o la prassi di presentazione ad anni alterni, in uno o nell’altro ramo del Parlamento, del disegno di legge di bilancio, che possono ritenersi a tutti gli effetti attuativi del principio costituzionale in questione.²⁸ Negli ultimi anni il principio di collettività della discussione in Parlamento è passato in secondo piano, con l’affermarsi della prassi del cosiddetto “bicameralismo alternato”

²⁷ C. Tucciarelli. “L’art. 72 della Costituzione”, *La Magistratura – ANM*, 2022.

²⁸ N. Lupo. *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti. UTET Giuridica, Torino, 2006, pp. 1335-1355.

o “monocameralismo di fatto”²⁹, che relega il secondo ramo del Parlamento a una funzione di mera ratifica.

L’articolo 71 sull’iniziativa legislativa va letto insieme all’articolo 72, quale combinato disposto all’insegna del principio di pari idoneità a dare avvio al procedimento di formazione delle leggi. L’articolo 71 riconosce infatti l’iniziativa legislativa, al primo comma, al Governo, ai singoli membri delle Camere e agli organi riconosciuti da legge costituzionale – che, ad oggi, sono il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, *ex art. 99*, terzo comma, Cost., e il Consiglio regionale, *ex art. 121*, secondo comma, Cost. –, e al secondo comma al popolo. Il riconoscimento di questa potestà all’Esecutivo rileva in particolar modo in virtù della forma di governo, in quanto è sull’Esecutivo che ricade principalmente la realizzazione del programma di governo, e sul vincolo fiduciario su cui si fonda, per cui esso gode di una maggioranza parlamentare favorevole. L’iniziativa governativa è poi favorita non solo dalla visione politica ad esso attribuita, ma anche dalle capacità tecniche derivanti dall’esteso apparato burocratico di cui si avvale. Il presente articolo, per quanto da un lato evidenzia la parità formale delle varie forme di iniziativa legislativa, dall’altro non esclude che si possa riconoscere una priorità procedurale all’iniziativa governativa ai fini dell’organizzazione dei lavori parlamentari. Rileva comunque che, in termini di iniziativa governativa, ci sono dei casi in cui essa è riservata: i casi di maggior rilievo sono rinvenibili nell’articolo 81 per le leggi relative al bilancio e nell’articolo 77 sulla conversione in legge dei decreti-legge – ma anche casi non costituzionalmente previsti, come per le leggi di delegazione europea di cui alla l. n. 234 del 2012. In questi casi, si può parlare anche di iniziativa “doverosa o vincolata”, legittimando così la particolare priorità attribuita a queste fattispecie nell’organizzazione dei lavori parlamentari.³⁰

L’articolo 73 disciplina la fase conclusiva del procedimento legislativo, ovvero la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica entro trenta giorni dall’approvazione. Al secondo comma, però, tratta di una fattispecie particolare, ovvero la possibilità di abbreviazione del termine nei casi in cui ne venga riconosciuta l’urgenza.

Ci sono dei casi in cui si presentano delle necessità a cui il Parlamento, per come è configurato, non è in grado di rispondere. Per questo motivo, la Costituzione ha individuato

²⁹ G. Tarli Barbieri. *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, p. 59 ss., secondo cui si è progressivamente affermata questa prassi con l’obiettivo di ridurre i tempi di approvazione, principalmente, ma non solo, per quanto riguarda la conversione in legge dei decreti-legge e la legge di bilancio. V. *infra*, cap. 2.

³⁰ R. Orrù. *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti. UTET Giuridica, Torino, 2006, pp. 1356-1378.

negli articoli 76 e 77 gli strumenti idonei a consentire l'emanazione di atti normativi da parte del Governo che abbiano valore di legge e che siano in grado di dare una risposta a queste necessità: rispettivamente, il decreto legislativo e il decreto-legge, come eccezione al principio *ex* articolo 70.

L'istituto della delegazione legislativa è disciplinato dall'articolo 76 e dal primo comma dell'articolo 77: disposizioni, espresse in forma negativa, che confermano la cautela del costituente nell'attribuire il potere normativo primario al Governo. La legge delega consiste formalmente in una legge, approvata mediante procedura ordinaria, di delega al Governo della facoltà di adottare decreti legislativi, nel rispetto di alcuni limiti che ne permettono l'utilizzo: che la delega specifichi l'oggetto, i principi e i criteri direttivi che devono ispirarlo e che abbia una durata limitata. Si tratta di una legge che può contenere una pluralità di deleghe e che tendenzialmente viene utilizzata per operare riforme di settore o per disciplinare materie caratterizzate da particolare tecnicismo.³¹

L'altro strumento nelle mani del Governo è il decreto-legge, disciplinato dall'articolo 77, secondo e terzo comma, della Costituzione: il suo utilizzo è vincolato alla straordinarietà dei casi di necessità e urgenza su cui si fonda, tant'è che non può essere utilizzato al di fuori degli stessi; ma la valutazione dei requisiti di necessità e urgenza è rimessa alla discrezionalità del Governo stesso, e negli anni è stata data un'interpretazione a dir poco estensiva del presupposto legittimante l'utilizzo di questo istituto, trasformandosi in uno strumento prettamente politico. Il terzo comma affronta due diversi modi in cui può concludersi la vita del decreto-legge: la conversione in legge, entro sessanta giorni dalla pubblicazione; oppure la decadenza retroattiva, eventualmente mitigata da una legge di sanatoria che ne regoli i rapporti giuridici insorti.³²

Nel Titolo III ("Il Governo"), in particolare nella Sezione I ("Il Consiglio dei Ministri"), si rinvengono gli articoli che si occupano, da un lato, dei rapporti con gli altri organi costituzionali (artt. 92.2, 93 e 94), e dall'altro, della sua articolazione e dei rapporti interni (artt. 92.1 e 95). Il costituente si sofferma poco sulle dinamiche interne, ma piuttosto preferisce delineare con maggiore dettaglio il processo di formazione del Governo, che avviene appunto in rapporto con il Parlamento e con il Presidente della Repubblica.

³¹ M. Ruotolo, S. Spuntarelli, *Art. 76*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET Giuridica, Torino, 2006, pp. 1485-1505.

³² A. Celotto, E. Di Benedetto, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET Giuridica, Torino, 2006, pp. 1506-1530.

Per quanto riguarda i rapporti “esterni”, è bene partire dall’analisi dell’articolo 94, che concerne in particolare la dinamica che intercorre tra Governo e Parlamento. Come già precedentemente accennato, si tratta della disposizione fondante della forma di governo parlamentare, in quanto enuncia uno degli elementi essenziali perché essa sussista: il vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento. Al primo comma, infatti, l’articolo 94 recita che «il Governo deve avere la fiducia delle due Camere»³³: i soggetti di questo rapporto sono quindi, da un lato, il Parlamento nella sua articolazione in due rami distinti e autonomi (*ex art. 55 e ss.*)³⁴, e dall’altro il Governo, normalmente inteso nel suo complesso, ovvero nella composizione collettiva delineata dall’articolo 92. In ciascuna Camera, la votazione della fiducia permette di individuare e cristallizzare la maggioranza che sostiene il Governo e che si impegnerà a realizzare il programma di governo, oggetto stesso della fiducia, e il connesso indirizzo politico governativo. La motivazione, elemento che accompagna obbligatoriamente la mozione di fiducia, esplicita le coordinate della relazione fiduciaria tra Camere e Governo e costituisce una sorta di assenso al programma e alla composizione governativa.

Al comma secondo individuiamo gli atti cui l’articolo 94 riconduce la fiducia delle Camere al Governo, ovvero la mozione di fiducia e la mozione di sfiducia: «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale»³⁵, in questo modo presentando lo strumento – la mozione – e le modalità di votazione – per appello nominale. La mozione di fiducia è poi disciplinata ulteriormente nel comma terzo, in cui vengono specificati i tempi che il Governo deve rispettare, ovvero presentarsi entro dieci giorni dalla sua formazione presso le Camere per ottenere la fiducia.

Al comma quinto, invece, si rinvengono ulteriori disposizioni sulla mozione di sfiducia, strumento con il quale viene meno il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento per volontà della Camera: gli elementi aggiuntivi, che affiancano l’obbligo di motivazione e la votazione per appello nominale, sono la previsione di un *quorum* minimo di sottoscrizioni della mozione stessa – un decimo dei componenti della Camera – e un termine dilatorio di tre giorni tra la presentazione e la discussione, entrambi in ottica antiostruzionistica e di promozione del confronto. La conseguenza dell’approvazione della mozione di sfiducia consiste nell’obbligo di dimissioni del Governo: sebbene non espressamente previsto in Costituzione, questo obbligo si può desumere sia, in positivo, dal principio indicato dal primo comma dell’articolo 94, sia,

³³ Articolo 94, primo comma, Costituzione della Repubblica italiana.

³⁴ In questo senso, rileva il sistema elettorale vigente per ciascuna Camera: essi non potranno produrre risultati troppo disomogenei, pena le difficoltà nell’accordare la fiducia ad un Governo se manca una maggioranza omogenea, o quantomeno simile, tra le due Camere.

³⁵ Articolo 94, secondo comma, Costituzione della Repubblica italiana.

in negativo, dal quarto comma, secondo cui «il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni»³⁶. La fiducia, poi, può venire meno anche tramite un ulteriore istituto, non disciplinato direttamente dalla Costituzione ma estremamente rilevante poiché di ampia applicazione e di forte impatto sul rapporto Governo-Parlamento: la questione di fiducia (v. *infra*).³⁷

I regolamenti parlamentari riportano la disciplina delle mozioni di fiducia e di sfiducia, affiancata da quella della questione di fiducia. In virtù della loro natura, i regolamenti parlamentari si occupano di tratteggiare gli aspetti procedurali di questi istituti: mentre la Costituzione li istituisce, queste fonti trattano del loro funzionamento concreto. Nel regolamento della Camera, l'articolo 115 disciplina la mozione di fiducia e di sfiducia e l'articolo 116 tratta della questione di fiducia, mentre nel regolamento del Senato alla disciplina di tutti e tre gli istituti è dedicato il solo articolo 161. Il comma 1 dell'articolo 115 r.C. ricalca le indicazioni fornite dall'articolo 94 della Costituzione: «La mozione di fiducia al Governo deve essere motivata e votata per appello nominale. Quella di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera; non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione, ed è votata per appello nominale» e similmente anche i commi 1 e 2 dell'articolo 161 del regolamento del Senato. Sul punto sia il regolamento della Camera che quello del Senato stabiliscono, rispettivamente agli articoli 54, comma 2, e 116, comma 1, che le votazioni di fiducia e di sfiducia avvengono sempre per appello nominale in Assemblea. Invece, per quanto riguarda la modalità di votazione della questione di fiducia, questa è rinvenibile solo all'articolo 116, comma 3, del regolamento della Camera, in cui viene scelta la votazione per appello nominale e individuato un minimo di tempo – ventiquattro ore – tra la posizione e la discussione.

Per quanto riguarda le mozioni di fiducia e di sfiducia, il regolamento della Camera prevede, all'articolo 39, comma 5, che il tempo previsto per gli interventi in discussione, di solito pari a un massimo di 30 minuti, venga raddoppiato per la discussione su mozioni di fiducia e sfiducia. Per queste mozioni è poi previsto il divieto di presentazione di ordini del giorno e la votazione per parti separate, come sancito dagli articoli 115, comma 2, del regolamento della Camera e 161, comma 3, del regolamento del Senato.

I regolamenti, in particolare quello della Camera, si occupano più nel dettaglio della disciplina sulla questione di fiducia, in quanto si tratta di un istituto non previsto dalla

³⁶ Articolo 94, quarto comma, Costituzione della Repubblica italiana.

³⁷ F. Frattini. “L'art. 94 della Costituzione”, *La Magistratura – ANM*, 2022.

Costituzione ma affermatosi per prassi. Essi individuano delle fattispecie su cui non è permesso porre la questione di fiducia: nel regolamento della Camera (art. 116, comma 4, r.C.) si parla di «proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli altri argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto». Al Senato, invece, si fa riferimento più in generale alle proposte di modifica del regolamento e a ciò che attiene alle condizioni di funzionamento interne al Senato (art. 161, comma 4, r.S.).

I regolamenti mettono in luce gli elementi salienti della procedura della questione di fiducia. Il regolamento del Senato dedica solo parte dell'articolo 161 a questo aspetto: in particolare il comma 3-bis sancisce la priorità dell'oggetto su cui viene posta la questione di fiducia, sia esso un articolo, un emendamento o un atto di indirizzo, e in caso di approvazione prevede che tutti gli ordini del giorno, proposte di stralcio ed emendamenti si intendano preclusi. Il regolamento della Camera riporta invece le seguenti disposizioni: all'articolo 116, comma 1, è previsto che non venga modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento nonostante la posizione della questione di fiducia da parte del Governo su emendamenti ad articoli di progetti di legge; al comma 2, poi, sancisce che, nel caso in cui venga posta la questione di fiducia sul mantenimento di un articolo, la votazione avviene dopo aver illustrato tutti gli emendamenti, e nel caso venga approvato gli emendamenti si intendono automaticamente respinti, e lo stesso vale nel caso di fiducia su ordini del giorno, mozioni o risoluzioni. Infine, il regolamento della Camera prevede delle disposizioni transitorie (art. 154) sul tema, fino all'approvazione di una nuova disciplina: l'eventuale posizione della questione di fiducia «da parte del Governo nel corso dell'esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo tra i Gruppi, il decorso dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa».

La differenziazione della disciplina tra i due regolamenti parlamentare caratterizza anche il procedimento sulla questione di fiducia: i diversi limiti di oggetto, tra cui il divieto alla Camera di porre il voto di fiducia sull'intero testo; sempre alla Camera, il termine dilatorio per il voto; l'impossibilità di votazione sugli ordini del giorno al Senato; tutti questi costituiscono tratti caratterizzanti il nostro sistema bicamerale, nonostante il carattere unitario del rapporto fiduciario previsto dal primo comma dell'articolo 94 della Costituzione.

Nell'ambito dei procedimenti fiduciari, si è affermato poi in via di prassi anche l'istituto della sfiducia "individuale", anch'esso non disciplinato direttamente dalla Costituzione. Il

fondamento costituzionale su cui si basa è il riferimento, all'articolo 95, a una responsabilità individuale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri (v. *infra*), che dimostra la scarsa attenzione dedicata al tema in seno all'Assemblea costituente.³⁸ Perciò, nel sostanziale silenzio della Costituzione, esso fu sin da subito oggetto di un acceso dibattito dottrinario: da una parte, alcuni autori³⁹ ammettevano la possibilità di presentare una mozione di sfiducia individuale come strumento per far valere la responsabilità del singolo ministro; dall'altra, però, altri studiosi⁴⁰ negavano tale possibilità, sostenendo che la responsabilità individuale citata dall'articolo 95 facesse riferimento ad altri tipi di responsabilità, quali quella penale, civile o contabile.⁴¹

Nel 1986 ha luogo il primo punto di svolta, con l'approvazione dell'articolo 115 del regolamento della Camera dei deputati che introduceva l'istituto della «mozione con la quale si richiedono le dimissioni di un ministro» (co. 3). Si tratta della prima disciplina dell'istituto della sfiducia individuale al ministro, che comporta una proliferazione di questi atti. Due anni prima, al Senato la Giunta per il regolamento ha dichiarato ammissibile la presentazione di mozioni o altri strumenti previsti dal regolamento «con cui si chiedano o che siano diretti ad ottenere le dimissioni di un ministro in carica». Sempre secondo il parere della Giunta, a questo particolare strumento si applicano le disposizioni dedicate al regime fiduciario (art. 94 Cost, art. 161 r.S.), senza prevedere una previsione a sé stante.⁴²

L'unico caso di mozione di sfiducia individuale che ha raggiunto il suo scopo è quello al Ministro di Grazia e Giustizia del Governo Dini, Filippo Mancuso, sfiduciato in Senato nel 1995. Egli solleva un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e così facendo porta la Corte costituzionale a pronunciarsi sul punto nella sentenza n. 7 del 1996: ad avviso della Corte, dove c'è indirizzo politico c'è responsabilità politica, perciò riconosce come effettivamente politica la responsabilità individuale dei ministri *ex art. 95 Cost.* e individua il ricorso alla sfiducia individuale come strumento per recuperare l'unitarietà dell'indirizzo politico infranto dal comportamento del singolo ministro.⁴³

³⁸ A. Ridolfi, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *NOMOS – Le attualità del diritto*, n. 2/2022, pp. 32-33.

³⁹ Cfr. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*. UTET, Torino, 1979, p. 755; G. Cuomo, *Unità ed omogeneità del Governo parlamentare*, Jovene Editore, Napoli, 1957, pp. 145 ss.

⁴⁰ Cfr. L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. n. XIX, 1970, pp. 696-698; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, p. 553.

⁴¹ M. Bassetti, *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1986, pp. 103-104.

⁴² *Ivi*, p. 109.

⁴³ A. Ridolfi, *Le trasformazioni del regime parlamentare, op. cit.*, pp. 33-34.

In questo senso, è facile individuare la sostanziale differenza concettuale tra mozione di sfiducia individuale e di sfiducia al Governo: quest'ultima è basata su questioni legate al programma e al comportamento dell'Esecutivo nel suo complesso; la mozione di sfiducia al singolo ministro può invece riguardare questioni diverse dall'indirizzo politico del Governo, ad esempio di carattere morale, che comportano non tanto la richiesta di dimissioni del Governo quanto la sostituzione del ministro in questione con un "rimpasto" limitato della compagine governativa.

Il rapporto tra Governo e Presidente della Repubblica è poi disciplinato a livello costituzionale dall'articolo 92, comma secondo, che sancisce il potere di nomina del Capo di Stato del Presidente del Consiglio e dei ministri; e dall'articolo 93, che stabilisce per gli stessi l'obbligo di prestare giuramento nelle mani del Capo di Stato.

Per quanto riguarda, invece, l'articolazione del Governo e i suoi rapporti interni, le norme rilevanti sono due: il primo comma dell'articolo 92 e l'articolo 95. Il primo punto cardine sul tema è rinvenibile nell'articolo 92, il quale sancisce che gli organi necessari che compongono il Governo della Repubblica sono il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, i quali costituiscono il Consiglio dei ministri. Il dettato costituzionale sul punto non è esaustivo, infatti la prassi – e successivamente la legge ordinaria – ha visto affermarsi una composizione più articolata e delle dinamiche più complesse di quanto sancite dalla Carta: un esempio di ciò è la figura dei sottosegretari, nominati spesso tra i parlamentari della maggioranza e che svolgono, tra le altre cose, una funzione di rappresentanza presso le Camere.⁴⁴

Ma è l'articolo 95 la disposizione maggiormente carica di significato per l'istituzione Governo. Al primo comma, essa stabilisce i compiti del Presidente del Consiglio: «dirige la politica generale del Governo», di cui è anche responsabile, e «mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri». Si tratta di una previsione poco chiara seppure a suo modo innovativa: il termine "promuove", infatti, non era mai stato utilizzato nei decreti che hanno ispirato questa norma – né nel decreto d'Azeglio del 1850, né nel Ricasoli del 1867, neppure nel decreto Zanardelli del 1901 o nella legge "fascistissima" del 1925. Il termine verrà poi ripreso e fatto proprio dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 per segnalare i momenti in cui l'azione del Presidente del Consiglio assume una valenza sistemica: si tratta di un'espressione chiave, che denota una supremazia di ruolo fondata non

⁴⁴ A. D'Andrea. *Art. 92*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti. UTET Giuridica, Torino, 2006, pp. 1775-1793.

tanto sulla sommatoria di competenze maggiori di quelle dei singoli ministri, bensì sulla qualità dei poteri azionabili. Il secondo comma è dedicato a una disciplina, alquanto ridotta, del ruolo e delle funzioni dei ministri, a cui sono attribuite due responsabilità: collegiale rispetto agli atti adottati dal Consiglio dei ministri, individuale per gli “atti dei loro dicasteri”. Il terzo comma, infine, contiene la riserva di legge relativa all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e l’organizzazione ministeriale.

La disciplina fornita da queste due disposizioni dà vita a un quadro poco chiaro: l’istituzione Governo è caratterizzata dalla mancanza di un principio-guida univoco che ne ispiri l’organizzazione. Dalle norme stabilite dall’articolo 95 della Costituzione, infatti, si possono desumere tre principi, potenzialmente confliggenti tra loro: il principio monocratico, il principio collegiale e quello dell’autonomia ministeriale. Nella struttura governativa vigente è possibile rinvenire elementi di ciascuno dei tre modelli summenzionati: la Costituzione attribuisce uno *status* speciale al Presidente del Consiglio, sia durante la formazione del Governo, sia nelle attività quotidiane; nonostante queste facoltà, però, il Presidente del Consiglio rimane un *primus inter pares* e viene mantenuta la collegialità del gabinetto, che infatti deve ottenere la fiducia del Parlamento nella sua dimensione collettiva; infine, l’articolo 95 riconosce prima la responsabilità collegiale dei ministri, per poi introdurre una non ben definita responsabilità individuale dei ministri per le questioni relative ai singoli ministeri.⁴⁵

L’ambiguità derivante dalla formulazione dell’articolo 95 comporta delle complicazioni per quanto riguarda la disciplina dell’ordinamento del Governo, delegata alla legge ordinaria dal terzo comma. Per i primi trent’anni di esperienza repubblicana, infatti, i governi – a maggioranza democristiana – non avevano particolare interesse ad attuare la norma costituzionale con il rischio di ingessare i delicati assetti interni. Quando viene meno questo equilibrio, emergono tutti i limiti di un ruolo istituzionale quale quello del Presidente del Consiglio che ha esclusivamente meccanismi politico-partitici, anziché istituzionali, per esercitarlo: sotto questa spinta viene approvata la legge n. 400 del 1988, legge organica, “strumentale” e di integrazione dell’articolo 95 che si inserisce in un momento particolare della storia delle istituzioni italiane in cui si stava affermando il principio maggioritario cosiddetto “funzionale”. Si tratta di un passaggio fondamentale nel processo di rafforzamento dell’istituzione Governo, e in generale nel percorso di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: da un lato, lo sviluppo delle previsioni costituzionali permette di codificare una serie di poteri, procedimenti e di apparati che fino ad allora erano emersi solo in via di prassi e

⁴⁵ M. Cotta, L. Verzichelli. *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 120-124.

che assumevano un rilievo quasi esclusivamente politico; dall'altro, si disciplinano in maniera dettagliata i poteri normativi del Governo. Questo processo è stato accompagnato da una serie di altre "grandi leggi" ordinamentali, quale ad esempio la n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, oltre alla riforma dei regolamenti parlamentari (v. *infra*) che porta al superamento del voto segreto. Il sistema politico-istituzionale si trova in piena stagione del maggioritario quando intervengono, invece, i decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999, in esecuzione della legge n. 59 del 1997. Il decreto n. 300 completa l'attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, fornendo una disciplina generale per le strutture ministeriali, mentre il decreto n. 303 si concentra sulla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, proponendone una lettura alternativa in senso "funzionalista" e dotando il Presidente del Consiglio di un apparato volto ad assisterlo nelle funzioni di indirizzo e di coordinamento dell'attività dell'Esecutivo. Quest'ultima disciplina si inserisce nel solco di un più ampio tentativo di fornire alla Presidenza del Consiglio un'autonomia in un certo senso assimilabile a quella degli altri organi costituzionali, tentativo oggetto di numerose critiche e che comunque non è stato portato a compimento.⁴⁶

1.1.3. I regolamenti parlamentari, una fonte (flessibile) in evoluzione

Le norme costituzionali di diritto parlamentare fungono da "legge di coordinamento" rispetto ai regolamenti parlamentari: da un lato, esse riconoscono l'originario potere normativo delle Camere, autolimitandosi, mentre dall'altro si pongono come limite ad esso. Infatti, proprio in virtù della loro astrattezza e il loro carattere di linea guida, alcune norme costituzionali rinviano ad altre fonti per il loro completamento, implicitamente o esplicitamente. Lo fa esplicitamente l'articolo 72 in relazione all'*iter* di approvazione delle leggi ("secondo le norme del regolamento"), e implicitamente tutti gli articoli che citano istituti, quale quello di "gruppo parlamentare" (art. 82) o di "autorizzazione parlamentare", che non hanno una disciplina procedurale, la quale dovrà essere ritrovata in altra fonte.⁴⁷ Questa altra fonte è rappresentata dai regolamenti parlamentari, principale fonte-atto del diritto parlamentare che costituiscono il segno concreto dei rapporti interni alle Camere e con gli altri organi di rilevanza, tra cui il Governo.

I regolamenti parlamentari sono legittimati dalla Costituzione, in particolare dall'articolo 64, 1° comma, come fonti del diritto a competenza riservata, esclusiva e limitata,

⁴⁶ N. Lupo, *Il Governo*, *op. cit.*, pp. 933-937.

⁴⁷ A. Manzella, *Il Parlamento*, *op. cit.*, p. 38.

nel senso che alcune materie sono sottoposte alla cosiddetta “riserva di regolamento” – sono cioè sottratte alla disponibilità della legge e devono essere regolate esclusivamente dal regolamento. Perciò è necessario che ne sia preservata la neutralità politica, carattere che li differenzia radicalmente dalla legge e dalla Costituzione stessa. Questa necessità è da rinvenirsi nella legittimazione stessa dei regolamenti parlamentari, che è profondamente diversa da quella delle altre fonti positive: la loro legittimazione è infatti consensuale, non autoritativa, in quanto frutto di un accordo volto a rendere neutrali le regole del gioco.

La natura di questa fonte è di tipo eccezionale, così come la sua competenza, in quanto volta a tutelare l'autonomia costituzionale dell'Organo in questione: i regolamenti parlamentari svolgono un ruolo normativo negli ambiti in cui hanno una competenza materiale procedimentale, ma non sono competenti ad alterarli.⁴⁸ In particolare, l'articolo 72 individua la disciplina del procedimento legislativo come materia costituzionalmente riservata alla competenza del regolamento parlamentare, ma secondo un'interpretazione estensiva che prende spunto dall'articolo 64, essa comprende l'organizzazione interna delle Camere, l'esercizio delle loro funzioni, le relazioni con gli altri organi e in generale la produzione di tutte le regole di condotta volte a disciplinare l'attività dell'Assemblea e delle sue articolazioni. Ma se la disciplina del procedimento legislativo appare puntualmente riservata ai regolamenti parlamentari, la riserva in tema di auto-organizzazione non è ben definita. Questo comporta che legge formale e regolamento parlamentare si integrino reciprocamente e spesso si sovrappongano, ma ciò può avvenire in quanto insistono sugli stessi oggetti ma con atteggiamenti differenziati: la prima in quanto fonte a competenza generale, il secondo in quanto fonte costituzionalmente destinata a disciplinare il funzionamento del ramo.⁴⁹

A lungo la dottrina si è domandata se i regolamenti parlamentari costituissero effettivamente una fonte dell'ordinamento generale, ovvero se avessero natura interna o esterna. Questo quesito ha ricevuto una risposta con la sentenza della Corte costituzionale, n. 120 del 2014, che ha riconosciuto la loro natura di «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»⁵⁰. Con questa sentenza, la Corte ha stabilito che non si tratta di fonti puramente interne, e uno degli

⁴⁸ R. Dickmann. *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, p. 37.

⁴⁹ A. Rinella. *Regolamenti parlamentari* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, a cura di S. Cassese, Giuffrè Editori, Milano, 2006, pp. 5041-5048.

⁵⁰ Corte costituzionale, sent. n. 120 del 2014, considerate in diritto, § 4.2.

elementi che ufficialmente qualifica l'esteriorità della norma regolamentare è la sua pubblicazione nelle fonti di cognizione, quale la Gazzetta Ufficiale.

Un altro aspetto rilevante nel dibattito sulla natura del regolamento parlamentare riguarda la sua collocazione nella gerarchia delle fonti. Essi possono essere annoverati tra le fonti primarie del diritto, come sancito dalla Corte costituzionale nel 1985 «in quanto svolgimento diretto della Costituzione»⁵¹. In quanto fonti primarie, si potrebbe pensare di considerare i regolamenti parlamentari come facenti parte del blocco di costituzionalità quali “norme interposte” tra la Costituzione e la legge ordinaria, ma questa lettura è stata rifiutata dalla giurisprudenza costituzionale, sancendo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale.⁵² La sentenza n. 120 del 2014 sopracitata ribadisce la lettura fornita dalla Corte nella sentenza n. 154 del 1985, la quale riconosceva l'incompetenza della Corte costituzionale nel sindacato di legittimità dei regolamenti, in quanto non previsti dall'articolo 134 della Costituzione; ma nel 2014 aggiunge espressamente che i regolamenti parlamentari non hanno natura di atti legislativi, in quanto «non possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa legge»: pur ricompresi nelle fonti dell'ordinamento generale, sono esclusi dal sindacato della Corte in virtù della sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge generale, in cui si posizionano.⁵³

Come già accennato, l'articolo 64, primo comma, della Costituzione è la disposizione fondante dell'autonomia delle Camere, basata sull'autonomia normativa, e dai principi costituzionali scaturiscono le norme sulle procedure e le pronunce giurisprudenziali che ne hanno definito l'ambito applicativo. Con regolamento parlamentare, *ciascuna* Camera delinea la propria organizzazione e funzionamento, il procedimento di formazione delle leggi e le procedure di indirizzo, di controllo e di informazione: la diversa disciplina regolamentare è uno degli effetti del peculiare bicameralismo italiano, che ne caratterizza i meccanismi e i particolari esiti, ma pur nella loro autonomia, entrambe hanno le stesse competenze e gli stessi poteri e concorrono a svolgere la funzione legislativa.⁵⁴ In virtù di questa autonomia, l'evoluzione della disciplina giuridica delle due Camere si è caratterizzata per una certa disomogeneità, fermo restando il vincolo costituzionale di coerenza procedurale tra i due rami

⁵¹ Corte costituzionale, sent. n. 154 del 1985, considerate in diritto § 5.1.

⁵² L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., pp. 54-61.

⁵³ F. G. Scoca, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2014, pp. 2078-2103.

⁵⁴ G. Lauricella, “L'art. 64 della Costituzione”, *La Magistratura – ANM*, 2022.

per quanto riguarda il procedimento legislativo (art. 70 Cost.) e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (art. 94 Cost.).

Le differenze riscontrate nelle discipline procedurali e organizzative summenzionate possono avere degli effetti piuttosto rilevanti sull'attività parlamentare, ed è possibile individuare i principali aspetti in cui possono essere rinvenute. Fino alla riforma del regolamento del Senato del 2017⁵⁵, una delle maggiori disarmonie tra i due regolamenti riguardava il computo degli astenuti: alla Camera, essi vengono considerati per determinare il numero legale, ma non nella determinazione della maggioranza; al contrario, il Senato li includeva a tutti i fini tra i presenti, attribuendo così all'astensione un effetto di ostacolo di fatto al raggiungimento del *quorum*. Un'altra asimmetria, anch'essa venuta meno nel 2017, riguarda invece la regolamentazione delle procedure europee, in particolare del controllo di sussidiarietà: prima della riforma, al Senato era previsto un pieno coinvolgimento delle commissioni permanenti, in modo tale da favorire il formarsi di orientamenti interpretativi più omogenei e valorizzare il cosiddetto "dialogo politico". Con la riforma del 2017 si è proceduto ad avvicinare la disciplina sul punto a quella prevista dal regolamento della Camera dei deputati, che invece riserva sostanzialmente alla Commissione Politiche dell'Unione Europea «la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità».⁵⁶

Un altro aspetto rilevante è quello del numero legale e la sua modalità di verifica: per quanto riguarda le Commissioni, al Senato si verifica d'ufficio la presenza del numero legale, pari ad un terzo dei componenti, prima di procedere a votazioni, mentre alla Camera esso è di norma presunto, salvo il caso in cui ci si trovi in sede legislativa e quando si debba procedere a votazioni segrete (casi in cui, inoltre, il numero legale sale alla metà più uno dei componenti), o quando venga richiesto da quattro deputati; in Assemblea, invece, ciò che cambia sono le prassi applicative, in quanto ad esempio alla Camera la verifica del numero legale viene richiesta sempre, ma solo all'inizio delle sedute in cui sono previste votazioni o nel caso in cui venga richiesto da venti deputati, mentre al Senato la verifica va richiesta anteriormente ad ogni votazione da dodici senatori presenti in Aula.

⁵⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare, op. cit.*, p. 192. Sulla riforma del regolamento del Senato del 2017, cfr., tra gli altri: N. Lupo, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 178-180; S. Curreri, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 181-184; A. Carboni e M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 6 ss.; F. S. Toniato, *Innovazione e conservazione nel Regolamento del Senato*, in *Nuova Antologia*, n. 1/2018, p. 59 ss.

⁵⁶ N. Lupo. "Perché non bisogna sottovalutare la (poco appariscente) riforma del regolamento del Senato", in *Luiss Open*, 2018. Consultabile su: www.open.luiss.it.

Sulla programmazione dei lavori varia il potere spettante ai presidenti dei due rami: il Presidente del Senato predispone il calendario dei lavori, il quale viene poi approvato a maggioranza dalla Conferenza dei capigruppo e può essere modificato dall'Assemblea; alla Camera, invece, a meno che non si raggiunga l'unanimità in Conferenza dei capigruppo, il Presidente ha il potere di assumere la decisione definitiva sul programma e sul calendario. Un altro aspetto particolarmente rilevante riguarda il contingentamento dei tempi all'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge: al Senato viene utilizzato regolarmente, mentre alla Camera non si applica, disarmonia paradossale trattandosi non solo di un procedimento legislativo, ma uno che per Costituzione decade *ex tunc* se non si conclude entro sessanta giorni.

I regolamenti dei due rami divergono anche sulla votazione degli emendamenti: al Senato vige tutt'oggi il diritto del parlamentare di vedere posti in votazione tutti gli emendamenti, con la parziale eccezione di quelli con parere contrario della Commissione bilancio; alla Camera, invece, il Presidente tende a richiedere ai gruppi di "segnalare" un numero di emendamenti. Sul tema variano anche le linee seguite dal Presidente sulla ammissibilità degli emendamenti ai disegni di legge di conversione: alla Camera deve avvenire uno "scrutinio stretto", dovendo essere dichiarati inammissibili tutti quelli «che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge»⁵⁷, mentre al Senato il regolamento non differenzia la valutazione da quella ordinaria sugli emendamenti ai progetti di legge, mancando di uno strumento-freno al fenomeno delle leggi di conversione c.d. *omnibus*. Sul punto rileva la giurisprudenza costituzionale⁵⁸, che colma il vuoto regolamentare per questo specifico caso lasciato in Senato.

Un altro tema rilevante riguarda le disomogeneità tra regolamenti nei procedimenti fiduciari, in particolare per quanto riguarda la disciplina della questione di fiducia, il cui ambito di applicazione è più limitato alla Camera rispetto al Senato, e la pratica dei maxi-emendamenti su cui il Governo pone poi la fiducia: il Presidente della Camera ha il potere di valutare preventivamente l'ammissibilità di quel testo, mentre al Senato questo potere è reso inoperante dalla posizione della questione di fiducia.⁵⁹

Infine, rileva l'asimmetria nel numero delle commissioni permanenti tra Camera e Senato. A seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2020, al Senato si è

⁵⁷ Articolo 96-bis, comma 7, Regolamento della Camera.

⁵⁸ V. *infra*, cap. 2.

⁵⁹ N. Lupo. *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 53-66.

riusciti ad intervenire per adeguare il regolamento alla riduzione del numero dei parlamentari; alla Camera, invece, ciò non è accaduto. Questo ha portato alla riduzione del numero delle commissioni permanenti al Senato, che passano dal 14 a 10, mentre alla Camera ne rimangono 14. Si tratta di un elemento cruciale per i lavori del nuovo Parlamento: la suddivisione delle commissioni competenti per materia favorisce una diversa aggregazione di interessi tra le due Camere – con conseguenze paradossali, peraltro, poiché la riforma ha contestualmente omogeneizzato l’elettorato dei due rami del Parlamento. Quella del numero delle commissioni permanenti è un’asimmetria a dir poco vistosa, che va in direzione opposta rispetto alla lettura sempre più paritaria del bicameralismo confermata dal referendum del dicembre 2016.⁶⁰

La scelta già citata dei costituenti di non definire puntualmente gli ambiti riservati alla disciplina dei regolamenti parlamentari è strettamente legata alla volontà di rifarsi alla tradizione, ovvero a mantenere invariati gli ambiti e le materie tradizionalmente considerati come appartenenti alla competenza regolamentare. Infatti, il primo Parlamento repubblicano, eletto il 18 aprile del 1948, decide di non occuparsi dei nuovi principi organizzatori, adottando il regolamento vigente prima della parentesi fascista, risalente al 1922, e limitandosi a introdurre alcune modifiche essenziali, necessarie ad adattare i regolamenti alla nuova Costituzione. La ragione di tale scelta è da rinvenirsi nella tendenza, affermata negli anni della stesura della Carta costituzionale, a negare che la caduta del fascismo e l’avvento della democrazia avessero determinato una vera e propria cesura istituzionale.

Per usare le parole di Salvatore Curreri, «la storia delle modifiche regolamentari coincide con la storia del Parlamento»⁶¹. L’assetto di queste fonti, infatti, non è rimasto invariato nel tempo, sono anzi state oggetto di un processo di evoluzione scandito dalla concomitante evoluzione della realtà politica e istituzionale italiana. Questo aspetto è particolarmente evidente nell’evoluzione di alcuni specifici istituti del diritto parlamentare, quali le regole sulle modalità di espressione del voto, le disposizioni che disciplinano la questione di fiducia e l’organizzazione dei lavori, tutti elementi decisivi nelle dinamiche interne al Parlamento⁶². È possibile suddividere queste fasi evolutive in più momenti, e ciascuna fase è caratterizzata da una diversa concezione del ruolo e delle funzioni del Parlamento, delle dinamiche al suo interno e del rapporto che intercorre tra lo stesso e gli altri organi. I primi veri

⁶⁰ L. Bartolucci. *Le nuove Camere alla sfida delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, Luiss School of Government, Roma, Policy Brief n. 25/2022.

⁶¹ S. Curreri. *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 769.

⁶² F. Biondi, S. Leone, *Il Governo “in” Parlamento*, op. cit., p. 5.

regolamenti parlamentari di epoca repubblicana vennero approvati nel 1971⁶³, e riflettono una concezione dell'assemblea legislativa, in quanto principale organo di rappresentanza democratica, quale sede privilegiata per la discussione tra partiti, dove si realizza la sintesi degli interessi della società civile e si definisce l'indirizzo politico. Le scelte di stesura dei regolamenti del 1971 sono dettate anche dalla necessità di conciliare il processo decisionale alla realtà politica del tempo, caratterizzata da governi deboli e coalizioni di maggioranza divise e poco omogenee.⁶⁴ Essi favorirono tale assetto, esaltando la discussione a scapito della decisione e, in generale, la cosiddetta "centralità del Parlamento", funzionale essenzialmente alla negoziazione tra maggioranza e opposizione, con una conseguente relegazione del Governo a mero esecutore delle direttive emerse in assemblea.⁶⁵ Un esempio di questa logica è rinvenibile nel fatto che, sebbene i regolamenti del 1971 introducessero per la prima volta il metodo della programmazione, permaneva il principio per cui i provvedimenti dovevano essere assunti, nella Conferenza dei capigruppo, all'unanimità, e anche se il Governo veniva invitato a partecipare al fine di segnalare le proprie priorità, l'unanimità rendeva necessaria la ricerca di una mediazione tra i gruppi. Alla Camera, inoltre, questo metodo di programmazione si dimostrò inefficace e "paralizzante", a causa della mancanza di un meccanismo che permettesse di superare potenziali situazioni di *impasse* legate al requisito di unanimità.⁶⁶

Dieci anni dopo, nel 1981, ha inizio la seconda fase dei regolamenti, caratterizzata da una serie di riforme animate dalle contingenze politiche, ovvero l'ostruzionismo sistematico condotto da piccoli gruppi parlamentari, e dalle nuove proposte di riforma istituzionale sul decisionismo delle istituzioni. Perciò, le modifiche ai regolamenti parlamentari mettono fine al principio unanimitario, rafforzando così i poteri della maggioranza di governo, e si propongono di rendere più efficace il processo decisionale e di emancipare la maggioranza del tempo dal potere – di fatto – di veto della principale opposizione, agevolando il Governo nella realizzazione del suo programma in Parlamento.

I punti su cui si intervenne in questa fase furono molteplici, a partire, nel 1981, dalla regolamentazione del potere di presentare emendamenti nel corso dell'*iter* legislativo e il rafforzamento del ruolo del Governo nella programmazione dei lavori, attraverso l'introduzione di tenere conto delle indicazioni di priorità date dall'Esecutivo nella

⁶³ A. Manzella, *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012, il quale parla di natura "gruppo-centrica" dei regolamenti del 1971 in virtù della concezione di assemblea legislativa predominante al momento della loro approvazione.

⁶⁴ G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, op. cit., pp. 271-272.

⁶⁵ S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, op. cit., p. 769.

⁶⁶ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento*, op. cit., p. 7.

predisposizione di programma e calendario. Negli anni successivi, vennero introdotti ulteriori strumenti di razionalizzazione: nel 1983, la sessione parlamentare di bilancio, volta a rendere più efficace il processo decisionale parlamentare per le leggi in materia di finanza pubblica; successivamente, nel 1986, si introduce alla Camera e si rafforza al Senato (con la c.d. ghigliottina⁶⁷) la regola del contingentamento dei tempi, criterio volto a ridurre i tempi di discussione. Nel 1988 si afferma una fondamentale riforma, ovvero la modifica della modalità di votazione da scrutinio segreto a scrutinio palese, seguita nel 1990 dall'attribuzione alla Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari del potere di decidere sulla programmazione dei lavori e il contingentamento dei tempi (v. *infra*).⁶⁸

Tra le riforme summenzionate, la più rilevante in senso di rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento è quella relativa alla modalità di votazione, che rende obbligatorio il voto palese – fatta eccezione di alcune ipotesi espressamente previste. Si tratta infatti di un'arma potente nelle mani dell'Esecutivo nei confronti della propria maggioranza, perché incide inevitabilmente sul comportamento dei singoli parlamentari.⁶⁹

Negli anni tra il 1996 e il 1999 hanno luogo ulteriori modifiche rilevanti, che si ispirano a un macro-obiettivo sintetizzabile nella volontà di rafforzare l'azione del Governo tramite il Parlamento, senza comprimere la libertà d'azione delle opposizioni. Si può quindi affermare che si tratti di modifiche che insistono sul solco già tracciato dalle riforme precedenti: viene anche qui rigettata con vigore la visione consociativa in relazione al processo decisionale e alla definizione dell'indirizzo politico, ed emerge come fondamentale per il funzionamento del sistema che la maggioranza abbia il potere di definire la programmazione dei lavori, proprio per rendere più efficace il procedimento decisionale e limitare le incertezze legate all'iter legislativo.⁷⁰ Quest'ultima fase di modifica mira ad adeguare i regolamenti alla nuova dinamica bipolare, infatti si può affermare che si tratti di una conseguenza logica della riforma in senso maggioritario delle leggi elettorali del 1993 e del mutamento del regime politico. Questa volta, però, la *ratio* dietro alle modifiche introdotte in questi anni esula dalla semplice opera di razionalizzazione di tempi e procedure: si tratta di un intervento più profondo sulla filosofia di fondo del regolamento, basata ora sulla distinzione più netta dei ruoli tra Governo, maggioranza

⁶⁷ Con il termine “ghigliottina” si intende la fissazione della data entro la quale un certo argomento deve essere messo ai voti.

⁶⁸ G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, op. cit., pp. 271-274.

⁶⁹ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo “in” Parlamento*, op. cit., p. 9.

⁷⁰ G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano*, op. cit., pp. 271-274.

e opposizione – e, di quest’ultima, vengono per la prima volta riconosciute le nozioni in un testo giuridico.⁷¹

Questi mutamenti delle previsioni regolamentari hanno inciso sulla concezione, nata con la Costituzione del 1948, del cosiddetto “regime di assolutismo parlamentare”, per cui il Parlamento godrebbe di “prerogative esclusive di autorganizzazione e autolegittimazione e di poteri decisivi per la vita del governo, attraverso il monopolio della funzione normativa e di controllo”. Le riforme dei regolamenti parlamentari hanno declinato fortemente questo principio di “onnipotenza” parlamentare, lasciando spazio invece al principio di “collaborazione istituzionale” tra Parlamento e Governo.⁷² Si può parlare, in questo senso, di “parlamentarismo maggioritario”, ovvero l’evoluzione razionalizzata del parlamentarismo mediante il divieto di voto segreto, la programmazione a tempi fissi, e così via. Se sommato al cosiddetto “fatto maggioritario elettorale”, questo concetto sposta visibilmente il baricentro del sistema a favore dell’istituzione Governo e a scapito del Parlamento, nonostante entrambe siano rappresentanze generali di pari legittimazione.⁷³ Le modifiche regolamentari hanno portato quindi a un vero e proprio rafforzamento del Governo in Parlamento, soprattutto in quanto prevedevano la concretizzazione di una serie di “corsie preferenziali”: ad esempio, la previsione di procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali si sia dichiarata l’urgenza.⁷⁴

Una delle peculiarità dei regolamenti parlamentari è quella di trovarsi all’incrocio, da un lato, con la Costituzione e le leggi ordinarie, e dall’altro con consuetudini, prassi e convenzioni. È infatti la natura stessa del Parlamento e della sua collocazione costituzionale, quale organo di riporto delle esigenze e gli atteggiamenti della società civile a livello dell’azione statale, che rende necessaria una certa flessibilità e capacità di adattamento del diritto parlamentare, in modo tale da anticipare il meccanismo di produzione delle norme regolamentari e a volte sostituirlo con cambiamenti di fatto. I precedenti e le consuetudini instaurano una varietà di rapporti con le norme scritte, che sia come riempimento di ambiti extra-regolamentare, che sia invece come canone interpretativo o persino come creatrici di nuovi vincoli comportamentale dove manca una regolazione. La categoria più importante di consuetudine è quella permissiva, che attribuisce poteri ad esercizio facoltativo e che quindi rende un comportamento conforme al diritto, sebbene non necessario: un esempio rilevante in

⁷¹ S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, op. cit., p. 770.

⁷² A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., pp. 21-22.

⁷³ *Ivi*, p. 16.

⁷⁴ S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una riforma ‘strisciante’*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1998, p. 164.

questa sede è la consuetudine che consente, *nemine contradicente*, di derogare a disposizioni regolamentari senza incidere sulla loro regolare efficacia al di là della singola deroga. È in questo senso che si intende la flessibilità dei regolamenti parlamentari e che li rende lo strumento giuridico ottimale per tradurre la dialettica politica in “processo statale”.⁷⁵

Questa caratteristica dei regolamenti parlamentari è uno dei fattori che ha permesso l’affermazione nel corso degli ultimi decenni delle prassi che caratterizzano l’attuale dinamica tra Governo e Parlamento, in particolare nella produzione normativa. Infatti, prassi quali l’utilizzo della questione di fiducia, il monocameralismo “di fatto” e molte altre – di cui si parlerà ampiamente nel Capitolo 2 – si sono affermate nell’attività parlamentare per far fronte a delle esigenze di natura procedimentale. La necessità di rendere certi i tempi di produzione normativa in Parlamento ha comportato l’utilizzo sempre più frequente di strumenti ed *escamotage* che esulano dal dettato regolamentare delle Camere, evidenziando le tendenze che dovranno ispirare in futuro le riforme dell’attività legislativa.

1.2. Gli strumenti del Governo in Parlamento

1.2.1. Il “ruolo normativo” del Governo e la legge n. 400 del 1988

«La complessa fisionomia del Governo non è più ricostruibile senza tenere conto della sua natura di istituzione anche “parlamentare”, senza la rete di poteri, doveri, prerogative, facoltà che esso ha nei procedimenti delle Camere»⁷⁶. Andrea Manzella utilizza questa espressione per indicare come il trascorrere del tempo e le numerose modifiche intervenute nel rapporto tra Governo e Parlamento hanno cambiato profondamente la natura dell’Esecutivo: l’evoluzione regolamentare, così come l’intreccio tra leggi ordinarie e regolamenti hanno reso il Governo un’istituzione di natura anche parlamentare.

L’Esecutivo è l’organo promotore dell’indirizzo politico generale, conforme al programma che ha portato alla vittoria alle elezioni politiche. In virtù di ciò, il Governo deve essere sentito dal Parlamento ogni volta che lo ritenga necessario, in base al principio del contraddittorio di cui all’articolo 64 della Costituzione. Questo principio non è altro che un’evoluzione del rapporto fiduciario *ex* articolo 94, e in un certo senso una sua forma di tutela, in quanto permette al Governo di svincolarsi dalla cronologia degli interventi parlamentari e di canalizzare discussione. Proprio per realizzare i punti in agenda, e in virtù del suo ruolo, il Governo ha a disposizione una serie di strumenti volti a metterlo nelle condizioni di

⁷⁵ A. Manzella, *Il Parlamento, op. cit.*, pp. 49-50.

⁷⁶ *Ivi*, p. 274.

raggiungere questo grande obiettivo. Questi strumenti sono riconducibili a quello che Nicola Lupo chiama il “ruolo normativo del Governo”⁷⁷, ovvero l’insieme degli atti normativi, primari e secondari, adottati dal Governo – in particolare, decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti – e dei poteri del Governo nel procedimento legislativo – di iniziativa, di emendamento, di programmazione dei lavori e di intervento. È fondamentale accostare il ruolo normativo dell’Esecutivo – e la crescente entità della sua produzione – alla legislazione parlamentare, soprattutto in virtù della progressiva riduzione dell’attività legislativa ordinaria delle ultime legislature. Si può affermare infatti che, mentre il grosso della legislazione adottata negli ultimi anni è di fatto di matrice governativa, il ruolo del Parlamento sta cambiando, trasformandosi in una sede di perfezionamento e di correzione di iniziative legislative dell’Esecutivo.⁷⁸

L’assetto dei poteri e delle funzioni del Governo, come già accennato, è stato rimesso al legislatore in sede costituente, con la riserva contenuta nell’articolo 95 della Costituzione. L’attuazione di questa norma costituzionale viene rimandata per quarant’anni, fino all’approvazione della legge n. 400 del 1988 sulla “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. È bene ricordare in che contesto si inserisce questa legge: un sistema “di fatto” maggioritario, ma con leggi elettorali proporzionali ancora vigenti, e comunque in un momento di grandi riforme che contribuiscono al processo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare e di complessivo rafforzamento dell’istituzione Governo – oltre alla legge n. 400/1988, lo stesso anno viene approvata la legge di riforma della contabilità di Stato, insieme alla riforma dei regolamenti parlamentari che introduce il voto palese.⁷⁹

Questo contesto è da tenere presente quando si considera la legge n. 400 come “legge organica” e, soprattutto, come legge di sistema: “organica” perché di integrazione dell’articolo 95, “costituzionalmente necessaria” ma tale da poter essere verificata ed eventualmente sostituita – sebbene non semplicemente abrogata; “di sistema” poiché delinea un ordine di funzioni e compiti che partono dal Governo e si diramano verso Ministeri ed enti pubblici, verso le autonomie territoriali e verso il campo delle istituzioni europee.⁸⁰

⁷⁷ N. Lupo. *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Jovene Editore, Napoli, 2010, spec. p. 1 ss.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ N. Lupo, *Il Governo italiano*, *op. cit.*, p. 935.

⁸⁰ A. Manzella. *Il Presidente che ‘promuove’ (art. 95, primo comma, Cost.)*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018, Luiss Guido Carli, Roma, 2018, pp. 31-32.

Uno dei profili più significativi della legge in questione riguarda la disciplina degli aspetti essenziali dell'attività normativa del Governo, in particolare al Capo III ("Potestà normativa del Governo"). Esso non si collega direttamente all'attuazione della riserva contenuta nell'articolo 95 della Costituzione, ma la sua collocazione è giustificata da motivi di opportunità pratica legata al rilievo assunto dall'attività di produzione normativa governativa nel contesto costituzionale e politico. Il tentativo era quello di razionalizzare i poteri normativi dell'Esecutivo e di operare un riequilibrio nell'ambito delle fonti primarie, tra fonti governative e fonti parlamentari.

Gli articoli del Capo III riflettono una concezione di fondamentale unitarietà tra i poteri normativi del Governo e ne individuano alcuni profili essenziali nell'identificazione delle fonti e dei loro processi di formazione. Un esempio è l'imposizione del criterio dell'autoqualificazione delle fonti governative primarie – *ex l. n. 400/1988*, art. 14, co. 1; art. 15, co. 1 –, che fino all'entrata in vigore della legge erano adottati nella generica forma di d.P.R. A questa caratteristica vengono affiancate ulteriori prescrizioni: l'articolo 14, relativo ai decreti legislativi, specifica le tempistiche necessarie per l'espletamento di questo potere normativo. L'articolo 15, riguardante i decreti-legge, dispone poi al comma 1 che il preambolo debba indicare «le circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri», e ai commi seguenti indica le azioni non percorribili dal Governo tramite questa fonte e ne fornisce dei vincoli contenutistici. Rilevante risulta essere anche l'articolo 16, che al comma 1 esclude il controllo preventivo di legittimità sui decreti-legge e sui decreti legislativi da parte della Corte dei conti. L'articolo 17 disciplina poi il potere regolamentare, in particolare relativa alle procedure di formazione e di controllo, tipizzandoli e fornendo degli elementi di distinzione dai regolamenti ministeriali.⁸¹

In generale, comunque, si tratta di disposizioni che vanno a definire in maniera più puntuale i poteri normativi del Governo e le modalità di stesura delle fonti governative. Complessivamente, la legge n. 400 del 1988 ha avuto il merito di rinnovare l'attenzione verso le problematiche legate al funzionamento e l'organizzazione del Governo. Essa si è posta come strumento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, passando attraverso la regolazione di decreti-legge, decreti legislativi, poteri regolamentari e delegificazione.⁸²

⁸¹ G. Tarli Barbieri. *L'attività normativa del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di studi del 20 febbraio 2018, Luiss Guido Carli, Roma, 2018, pp. 87- 91.

⁸² M. Panebianco. *La trasformazione ordinamentale del Governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 29.

1.2.2. I poteri normativi del Governo: decretazione d'urgenza e delegazione legislativa

Per il principio della separazione dei poteri, il Governo non è titolare della funzione legislativa, che infatti spetta alle Camere come stabilito dall'articolo 70 della Costituzione. Si possono configurare, però, delle circostanze che giustificano l'emanazione di atti normativi di rango primario da parte del Governo. Ad esempio, nel caso di materie che richiedano una particolare specializzazione tecnica, o situazioni impreviste che necessitino di un intervento tempestivo che il Parlamento non può assicurare. In questi casi, l'Esecutivo può esercitare tale funzione attraverso una delega preventiva o un'approvazione successiva da parte delle Camere. Le fattispecie in questione sono il decreto legislativo e il decreto-legge, disciplinate rispettivamente dagli articoli 76 e 77 della Costituzione.⁸³ Il Governo ha, inoltre, il potere di emanare regolamenti, fonte secondaria con cui può dare attuazione alle disposizioni legislative e regolare materie che non siano costituzionalmente riservate in via esclusiva alla legge.

Per quanto riguarda i decreti delegati, essi sono atti aventi forza di legge, emanati dal Governo sulla base di una legge delega approvata dalle Camere secondo la procedura ordinaria.⁸⁴ La delegazione viene intesa come temporaneo conferimento, non tanto della titolarità quanto dell'esercizio della funzione legislativa, a condizione che: il destinatario della delega sia il Governo inteso in senso collegiale; che siano predeterminati i criteri e i principi direttivi che la ispirano; che sia temporalmente circoscritta; che concerna oggetti definiti. Queste condizioni rappresentano un limite tanto per il potere legislativo delegato quanto per quello delegante, che non potrà operare deleghe in bianco o a tempo indeterminato – anche se, in via di prassi, il legislatore si discosta frequentemente dal rigore previsto dal costituente.

Il procedimento di formazione del decreto legislativo non presenta particolari caratteristiche: consiste in una delibera del Consiglio dei ministri e nell'emanazione da parte del Presidente della Repubblica, cui segue la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. L'articolo 14 della legge n. 400 del 1988 riporta alcune prescrizioni procedurali: il decreto legislativo

⁸³ Per riferimenti dottrinali sui poteri normativi del Governo, cfr., tra gli altri: M. Ruotolo, S. Spuntarelli, *Art. 76*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, *op. cit.*, pp. 1485-1505; A. Celotto, E. Di Benedetto, *Art. 77*, *op. cit.*, pp. 1506-1530; A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, 2002, pp. 697-703; M. Panebianco, *La trasformazione ordinamentale del Governo*, *op. cit.*, p. 141 ss.; N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, *op. cit.*, p. 81 ss.; M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, p. 50 ss.; A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 697 ss.

⁸⁴ Per riferimenti dottrinali sul decreto legislativo, cfr., tra gli altri: L. Paladin, *Decreto legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, VI, UTET, Torino, 1960, p. 293 ss.; G. Tarli Barbieri, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 93 ss.; N. Lupo, *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001, p. 15 ss.

deve essere trasmesso al Presidente della Repubblica almeno venti giorni prima della scadenza del termine fissato dalla legge di delega; esso deve essere denominato “decreto legislativo”, per risolvere il problema dell’individuazione concreta della natura dell’atto; che se la delega eccede i due anni, il Governo deve «richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati» e nei trenta giorni successivi esso ritrasmette il testo modificato alle Commissioni per il parere definitivo, che deve essere trasmesso entro trenta giorni. Costituisce condizione di validità del decreto legislativo la conformità dello stesso alla legge di delegazione, come prescritto dall’articolo 76 della Costituzione – e dal primo comma dell’articolo 77. Questa conclusione deriva dal fatto che la legge di delegazione costituisce la fonte del potere delegato, perciò l’emanazione al di fuori del perimetro della legge delega ed eventualmente in contrasto con essa costituisce vizio di eccesso di delega, censurabile dalla Corte in base alla sentenza n. 3 del 1957.⁸⁵

I decreti-legge sono un altro strumento normativo nelle mani del Governo, disciplinato dalla Costituzione e, più nel dettaglio, dalla legge n. 400 del 1988. Si tratta in questo caso di atti normativi provvisori, anch’essi aventi forza di legge, adottati dal Governo sotto la sua responsabilità per far fronte a casi straordinari di “necessità” e “urgenza”.⁸⁶ Il decreto-legge è immediatamente efficace: esso viene deliberato dal Consiglio dei ministri, emanato con decreto del Presidente della Repubblica e subito dopo pubblicato in Gazzetta Ufficiale, entrando in vigore immediatamente ma in via provvisoria, salvo ratifica del Parlamento; esso deve essere infatti presentato alle Camere il giorno stesso della loro pubblicazione per la conversione in legge, ed entro cinque giorni dalla presentazione le Camere devono obbligatoriamente riunirsi, anche se sciolte, per l’esame del decreto. La legge di conversione dei decreti-legge è l’atto che trasforma la norma da provvisoria a definitiva e ne consolida gli effetti: deve essere approvata entro sessanta giorni, pena la perdita di efficacia *ex tunc* del decreto. Per evitare che i rapporti giuridici derivanti da un decreto-legge non convertito possano rimanere senza disciplina legislativa, le Camere possono approvare una legge cosiddetta “di sanatoria” o “di convalida” che ne faccia salvi gli effetti.

La legge n. 400 del 1988 dedica ai decreti-legge l’articolo 15, in cui sono individuati una serie di limiti all’utilizzo del presente strumento. In particolare, un decreto-legge non può: conferire deleghe legislative *ex* articolo 76 della Costituzione; intervenire nelle materie di cui

⁸⁵ A. Celotto, E. Frontoni. *Legge di delega e decreto legislativo*, *op. cit.*, pp. 697-703.

⁸⁶ Per riferimenti dottrinali sul decreto-legge, cfr., tra gli altri: A. Celotto, *L’abuso del decreto legge*, CEDAM, Padova, 1997, p. 103 ss.; A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, Giuffrè Editore, Milano, 2003; A. Simoncini (a cura di), *L’emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2006; A. Celotto, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l’abuso del decreto d’urgenza (decreto-legge)*, in *Derecho PUCP*, n. 55/2002, pp. 55-73.

all'articolo 72, comma quarto, della Costituzione; rinnovare le disposizioni contenute in decreti-legge non convertiti a causa del voto negativo di una Camera; regolare i rapporti giuridici sorti da decreti non convertiti; ripristinare l'efficacia di disposizioni che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime.

Quello del decreto-legge è il fenomeno più vistoso di un ribaltamento dell'esercizio della funzione normativa fra Governo e Parlamento, particolarmente consolidato nell'ordinamento italiano, anche rispetto ai regimi presidenziali ove è peraltro più marcata la legittimazione popolare degli organi di governo.⁸⁷ Questo strumento è stato inteso dalla dottrina prevalente come potere eccezionale e derogatorio rispetto al riparto delle competenze, lettura che lo ha reso poco controllabile; in questo senso, è rilevante la lettura fornita da Carlo Esposito⁸⁸ negli anni '60, rimasta minoritaria, che considerava il decreto-legge come atto *extra ordinem* e perciò "originariamente invalido", convalidato solo grazie alla legge di conversione che vi si sostituisce integralmente.⁸⁹

La Carta costituzionale disciplina il Governo quale organo debole, e di conseguenza anche i poteri normativi ad esso attribuiti sono costruiti come residuali ed eccezionali rispetto alla centralità del Parlamento e del procedimento legislativo che si svolge al suo interno. Per come è delineata dalla Costituzione, la funzione legislativa dell'Esecutivo è "chiusa", ovvero non è previsto che esso possa produrre "atti normativi governativi concorrenziali con la legge ordinaria" al di fuori delle fattispecie di decreto-legge e decreto legislativo. Questi due strumenti, infatti, sono disciplinati a livello costituzionale in modo tale da non minacciare le prerogative delle Camere, a partire dalle caratteristiche di temporaneità ed eccezionalità nell'esercizio della funzione normativa da parte del Governo.⁹⁰

I due strumenti si sono evoluti in maniera differenziata in virtù delle loro stesse caratteristiche: la decretazione d'urgenza, ad esempio, è uno strumento che si presta particolarmente ad abusi, registratisi infatti particolarmente dagli anni '70 e proseguiti fino al giorno d'oggi. La decretazione legislativa, invece, è caratterizzata da un utilizzo più attinente al dettato costituzionale *ex* articolo 76, che comunque è stato ulteriormente articolato tramite prassi procedurali attuative particolari come la previsione sistemica di pareri sugli schemi di decreto, volta a rendere più aperto e partecipato il processo di formazione. Si tratta, quest'ultimo, di uno strumento utilizzato sistematicamente in alcuni settori materiali, tra cui ad

⁸⁷ M. Panebianco, *La trasformazione ordinamentale del Governo*, *op. cit.*, pp. 141-142.

⁸⁸ C. Esposito, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. I, 1962, spec. pp. 864-867.

⁸⁹ N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, *op. cit.*, p. 100.

⁹⁰ M. Panebianco, *La trasformazione ordinamentale del Governo*, *op. cit.*, pp. 162-163.

esempio il recepimento delle direttive europee.⁹¹ L'evoluzione della delega legislativa appare inoltre in linea con l'esperienza europea di ascesa del potere normativo dei Governi, in ottica di bilanciamento tra principio di separazione dei poteri e nuove esigenze dello Stato contemporaneo.⁹²

L'utilizzo dello strumento del decreto-legge durante la Prima Repubblica si è caratterizzato per una parabola crescente. Nei primi due decenni di governo parlamentare, l'assetto politico "consociativo" ha dato luogo a una dissociazione tra indirizzo politico governativo e attività legislativa parlamentare, quest'ultima intesa come prodotto quasi autonomo delle indicazioni dell'Esecutivo. Negli anni '70 si è cominciata ad accentuare la disomogeneità delle coalizioni in Parlamento, e il Governo ha proceduto a ricorrere più frequentemente all'esercizio dei suoi poteri normativi, in particolare dei decreti-legge, con l'obiettivo sì di dare un impulso al proprio indirizzo politico in Parlamento, ma anche per sopperire all'assenza di procedure parlamentari che garantissero ai disegni di legge governativi tempi d'esame e di decisione certi e prevedibili. Già nel 1973, Alberto Predieri parlava di "iniziativa legislativa rinforzata" nel parlare dei decreti-legge, definizione che permette di comprendere la *ratio* su cui si è basato il crescente ricorso allo strumento. Infatti, i decreti-legge hanno un'insita potenzialità di fungere da corsia preferenziale per i disegni di legge governativi in Parlamento⁹³, in quanto presentano un duplice vantaggio. In primo luogo, il decreto-legge permette l'accesso al procedimento legislativo "speciale" previsto per le leggi di conversione, che ha un termine perentorio di sessanta giorni. Nella prassi, infatti, ai disegni di legge di conversione è attribuita una indubbia priorità nell'agenda dei lavori parlamentari: il fatto stesso di essere "atti dovuti" li porta ad essere collocati in via ordinaria al primo punto della seduta in cui se ne prevede la discussione.⁹⁴ In secondo luogo, questo tipo di atto ha un vantaggio politico di immediatezza che le leggi ordinarie non hanno, poiché consente al Governo di "spendere" il credito elettorale nel momento in cui le proposte di decreto vengono condivise in Consiglio dei Ministri.

È già a partire dalla VI legislatura che aumentano i decreti-legge approvati e la loro incidenza sul totale complessivo della produzione normativa: tra il 1972 e il 1976 vengono adottati 124 decreti, ovvero circa due decreti e mezzo al mese e un'incidenza pari al 10% delle

⁹¹ N. Lupo, *Il Governo italiano*, op. cit., p. 942.

⁹² M. Panebianco, *La trasformazione ordinamentale del Governo*, op. cit., p. 163.

⁹³ S. Ceccanti, *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, intervento al Convegno della *Société de législation comparée*, 2014, p. 2.

⁹⁴ M. P. C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 249.

fonti approvate; nella VIII, la media si attesta a circa 6 decreti al mese, pari al 26% del totale. A fine anni '80, prende piede un utilizzo smodato dello strumento, che porterà alla sua degenerazione: nel corso della X legislatura vengono adottati 466 decreti-legge, durante la XII 718, quasi un decreto-legge al giorno.⁹⁵ Il fenomeno che si è rivelato più distorsivo è la prassi della cosiddetta “reiterazione” dei decreti-legge⁹⁶, ovvero l’uso di riprodurre identicamente i testi dei decreti non convertiti, in modo tale da estendere la loro vigenza per altri sessanta giorni. In questo modo, sono state realizzate “catene” di decreti che, in alcuni casi, hanno prolungato la validità di un decreto-legge per oltre tre anni. Negli anni '90, questa diviene la pratica ordinaria con cui si producevano le norme nell’ordinamento italiano, riducendo largamente il potere legislativo effettivo nelle mani del Parlamento.⁹⁷ Infatti, non solo si verificava una evidente contraddizione con il requisito di eccezionalità stabilito in Costituzione, ma si produceva anche una saturazione dei lavori delle Camere. Queste ultime però non reagivano, piuttosto partecipavano anch’esse alla prassi della reiterazione: l’uso e l’abuso della decretazione d’urgenza non può essere ricondotto all’esclusiva volontà del Governo, ma è sempre stato caratterizzato da un confronto tra l’Esecutivo e le Camere stesse⁹⁸, e anzi che è stato qualificato come “duale” e ormai quasi alternativo al procedimento legislativo ordinario.⁹⁹

Le prime reazioni emergono quando, a metà degli anni '90, è messa in rischio la certezza del diritto e l’effettiva tutela dei diritti dei cittadini. È in questo contesto che interviene la storica sentenza n. 360 del 1996, con cui la Corte costituzionale annulla una disposizione di un decreto-legge che aveva «reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione» contenuta in precedenti decreti-legge decaduti. La Corte afferma chiaramente come il «decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di produrre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale». La sentenza non dichiara l’incostituzionalità della reiterazione nel suo complesso, bensì ne individua le condizioni di costituzionalità: infatti, devono essere presenti il presupposto di straordinarietà e quello di innovatività dei contenuti. In questo modo, la Corte colma un vuoto

⁹⁵ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo “in” Parlamento*, op. cit., pp. 13-15.

⁹⁶ A. Celotto, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l’abuso del decreto d’urgenza (decreto-legge)*, op. cit., pp. 55-73.

⁹⁷ A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d’urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L’emergenza infinita. La decretazione d’urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Eum Edizioni, Macerata, 2006, p. 21.

⁹⁸ Il Parlamento, tra l’altro, godeva di un ampio margine di intervento in sede di conversione del decreto-legge.

⁹⁹ N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, op. cit., p. 99.

lasciato dall'articolo 15 della legge 400/1988, che si limitava a vietare la riproposizione di decreti bocciati dal Parlamento, e non di quelli decaduti per decorso del termine.¹⁰⁰

La sentenza si inserisce in un contesto che poneva una grande enfasi sul principio della governabilità: in questi anni, infatti, sono profondamente mutati i rapporti tra Governo e Parlamento, alla luce della riforma del sistema elettorale in senso maggioritario e delle riforme regolamentari che attribuivano nuovi poteri di agenda all'Esecutivo e nuove corsie preferenziali per le sue proposte. Questi elementi spingono verso la valorizzazione del processo legislativo ordinario e puntano ad evitare le “fughe dal Parlamento” via decreto-legge. Nonostante ciò, la decretazione d'urgenza nel periodo successivo al 1996 si caratterizza per delle tendenze inaspettate: in primo luogo, le dimensioni del fenomeno – che risultavano amplificate dal fatto che, in caso di mancata pronuncia entro sessanta giorni, ai decreti-legge “nuovi” si sommavano quelli non convertiti – si riducono notevolmente, nonostante non si verifichi una riduzione quantitativa della decretazione in sé. In secondo luogo, si amplia il novero degli ambiti di intervento dei decreti, nonostante i criteri di necessità e urgenza farebbero pensare ad un uso sporadico e in ultima istanza di tali atti. Infine, il processo di conversione dei decreti-legge si accompagna sempre più spesso di forzature procedurali, quale la posizione della questione di fiducia, durante l'*iter* di conversione, sui cosiddetti “maxi-emendamenti”.¹⁰¹ Quest'ultima tendenza, sempre più frequente, è spiegabile dalla volontà di limitare il più possibile il dibattito parlamentare e il potere emendativo in Aula, con il contestuale compattamento della maggioranza.

Con la pronuncia della Corte, sul breve-medio periodo i due strumenti subiscono una sorta di inversione quantitativa, e il divieto posto alla reiterazione dei decreti-legge porta ad un aumento dell'utilizzo del decreto legislativo e una contestuale riduzione di quello del decreto-legge. La delega diviene lo strumento di normazione per definizione, scelto non tanto in base alla complessità della materia, bensì per i vantaggi politico-istituzionali che esso comporta: si tratta infatti di un istituto piuttosto flessibile, e che in quanto tale ben si presta alle esigenze dell'Esecutivo – viene infatti utilizzato per la realizzazione di codici, testi unici, normative di settore, riforme di sistema, fino all'attuazione delle direttive europee.¹⁰² La delega legislativa offre una serie di elementi positivi dal punto di vista della volontà legislatrice, che invece sono

¹⁰⁰ A. Simoncini. *L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento-Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1997, p. 527-528.

¹⁰¹ F. Musella. *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2012, pp. 460-461.

¹⁰² M. Polese. *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2017, p. 3.

totalmente assenti nel decreto-legge – e a volte anche nella legislazione parlamentare. In particolare, il requisito dei principi e i criteri direttivi comporta che all’azione venga preceduto un accordo sull’impostazione generale da dare a una determinata disciplina. La delega legislativa, per come è costituzionalmente costruita, attiva un procedimento cosiddetto “duale”¹⁰³, con un riparto di ruoli tra Governo e Parlamento che ne permette la collaborazione e il dialogo: il disegno di legge origina da un’iniziativa governativa; i principi e i criteri direttivi devono essere condivisi tra Governo e Parlamento ai fini dell’approvazione della delega; la predisposizione dei decreti è competenza del Governo, anche se pur sempre a seguito di una fase di confronto con soggetti di varia natura che si conclude con la raccolta dei pareri delle commissioni parlamentari.¹⁰⁴ Così come è disegnata, la fissazione presso le Camere dei principi e i criteri direttivi evidenzia la “preminenza politica” del Parlamento, configurando così la fase governativa come un conseguente “prolungamento” del processo politico avviato e impostato in sede parlamentare.¹⁰⁵

Nella prassi, la situazione è diversa. Si è infatti registrato un superamento nei fatti del modello delineato dall’articolo 76 della Costituzione: particolarmente rilevante è il fenomeno della cosiddetta “rarefazione” dei principi e criteri direttivi, sempre più frequentemente “labili e indeterminati” – sebbene ritenuti ammissibili in questa forma anche dalla Corte costituzionale, che ha ritenuto sufficientemente specifici principi configurati in termini molto generici, al punto da considerarli funzionali nel caso di «interventi legislativi ampi e complessi»¹⁰⁶. Anche l’elemento del termine ha subito alcune trasformazioni nel corso degli ultimi anni, e parte della dottrina ne distingue due tipologie: la prima è la “proroga” della scadenza, legata al sopraggiungere di fatti esterni come l’emanazione di direttive comunitarie che prevedano esse stesse una proroga dei termini; la seconda è invece il «differimento del *dies ad quem* originariamente individuato», fattispecie che si caratterizza per la «riapertura di un termine già scaduto». Connesso a questo aspetto è la questione relativa all’adozione di decreti correttivi e integrativi, fenomeno affermato nella prassi che oramai costituisce una possibilità quasi sempre prevista nella delega. Questo sviluppo va di pari passo con la lettura della legge delega come strumento per la realizzazione dei grandi obiettivi dell’agenda politica del Governo: la pratica in questione consente, infatti, di prevedere già nella delega “principale” la

¹⁰³ A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., pp. 339-340.

¹⁰⁴ N. Lupo. *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell’attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 2022, pp. 4-5.

¹⁰⁵ N. Lupo. *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, op. cit., pp. 15-21.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 243 del 1982, considerate in diritto, § 6.

possibilità di adottare i decreti “secondari” per ritoccare la disciplina approntata, permettendo in questo modo all’Esecutivo di godere di un termine spesso più ampio.¹⁰⁷ Questo “scollamento” tra modello e realtà porta a mettere in discussione la lettura “duale” della delegazione legislativa: non è distinguibile, infatti, una prima fase a netta dominanza parlamentare, piuttosto sembra configurarsi un preponderante apporto del Governo nell’intero processo di utilizzo dello strumento di delega, per poi vedere riemergere l’apporto del Parlamento solo a valle, nella fase del parere sullo schema del decreto legislativo presentato dall’Esecutivo.¹⁰⁸

Negli ultimi anni si sono affermate delle tendenze che hanno trasformato la delega legislativa da strumento “eccezionale e derogatorio” a “privilegiato” e “sostanzialmente centrale nel sistema della produzione normativa”¹⁰⁹, che si affiancano alla dilatazione già vista degli elementi contenuti nell’articolo 76 della Costituzione: si tratta di strumenti perlopiù procedurali, in particolar modo la posizione della questione di fiducia e la presentazione di maxiemendamenti. Si sono profondamente modificati anche i rapporti tra decretazione d’urgenza e legislazione delegata nella gestione ordinaria della potestà normativa, e è si è affermata una sorta di “ripartizione dei compiti” tra i due atti. Nella disciplina di una materia, il Governo interviene con un decreto-legge al fine di rispondere alle urgenze di intervento e di dimostrare all’opinione pubblica l’effettività dell’azione del Governo, ma soprattutto mette il Parlamento di fronte al “fatto compiuto”, sia della calendarizzazione dei provvedimenti, sia del loro contenuto. In un secondo momento viene conferita una delega all’Esecutivo, con cui saranno affrontati gli aspetti più sostanziali della riforma oggetto dell’intervento normativo.¹¹⁰

Negli anni successivi al 1996, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo di fondamentale importanza nell’evoluzione interpretativa di questi strumenti. Alla sentenza n. 360 è seguito un periodo di paralisi della Consulta, che mantiene un fondamentale nodo da sciogliere, ovvero se il sindacato di legittimità della Corte potesse attivarsi anche dopo la conversione parlamentare del decreto-legge, mettendo quindi in discussione l’efficacia “sanante” della legge di conversione stessa. Sul punto interviene la sentenza n. 171 del 2007, la quale annulla, per la prima volta nella storia repubblicana, un decreto-legge già convertito per violazione dell’articolo 77 della Costituzione. Trattandosi l’art. 77 Cost. di una previsione derogatoria

¹⁰⁷ M. Polese, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, op. cit., pp. 12-15.

¹⁰⁸ P. Ilari, *Brevi riflessioni in tema di delega legislativa: il superamento del modello costituzionale*, in *Studi Urbinati, A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 56(1), 2014, pp. 76-79.

¹⁰⁹ A. Celotto, E. Frontoni, *Legge di delega e decreto legislativo*, op. cit., p. 697.

¹¹⁰ M. Polese, *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, op. cit., pp. 26-27.

rispetto all'art. 70, che attribuisce in via esclusiva la funzione legislativa alle Camere, la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 77 ben potrà essere sottoposta a un controllo successivo di legittimità da parte della Corte costituzionale; controllo che non si sovrappone a quello del Parlamento in sede di conversione, più prettamente “politico”, e che comunque sussisterà solo in caso di “evidente” carenza dei presupposti – che, in questo caso specifico, è desumibile dalla “non omogeneità” dei contenuti del decreto.¹¹¹ Ma il nodo principale riguarda la presunta efficacia sanante della conversione parlamentare: con la presente pronuncia, il giudice costituzionale sancisce che il vizio di carenza dei requisiti di necessità e urgenza, presente nel decreto-legge, si traduce in un vizio *in procedendo* della connessa legge di conversione.¹¹²

Solo undici mesi dopo, la Corte costituzionale ritorna sul punto, arrivando ad annullare per la seconda volta le disposizioni di un decreto-legge, e della relativa legge di conversione, per mancanza dei requisiti *ex art. 77 Cost.* Con la sentenza n. 128 del 2008, il Giudice costituzionale conferma il cambio di rotta della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d'urgenza. I nodi fondamentali della presente pronuncia sono i seguenti: da un lato, stabilisce che possano essere sottoposte a sindacato di costituzionalità non solo le disposizioni originarie del decreto-legge, ma anche quelle inserite in sede di conversione¹¹³; dall'altro, ribadisce i principi fondamentali della sentenza n. 171/2007. In questa sede, però, compie un passo ulteriore: mentre la sentenza del 2007 faceva leva sulla “disomogeneità” delle disposizioni del decreto-legge per dimostrare l'insussistenza dei requisiti, con la presente pronuncia la Corte punta a dimostrare l'inesistenza dei presupposti di necessità e di urgenza di per sé¹¹⁴: essa valuta «i profili della congruità e della pertinenza delle disposizioni rispetto al fine, determinato dal Governo».¹¹⁵

La questione dell'omogeneità delle disposizioni contenute nei decreti-legge viene ripresa dalla Corte nella sentenza n. 22 del 2012. Essa riguarda delle disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 225 del 2010 (un “mille-proroghe”), non riconducibili alle circostanze di straordinaria necessità ed urgenza. Secondo la Corte, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988 – e quindi dell'art. 77, secondo comma, Cost. –, la sussistenza di questi presupposti rendono necessaria la coerenza delle norme contenute dal decreto-legge in questione. Pertanto, l'inserimento in sede di conversione di disposizioni

¹¹¹ Corte cost., sent. n. 171 del 2007, considerato in diritto § 3, 4, 6.

¹¹² Corte cost., sent. n. 171 del 2007, considerato in diritto § 5.

¹¹³ Corte cost., sent. n. 128 del 2008, considerato in diritto § 6.

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 128 del 2008, considerato in diritto § 8.1, 8.2.

¹¹⁵ M. Raveraira. *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità e urgenza” dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982, p. 1434.

eterogenee dal punto di vista dell'oggetto o della finalità del decreto "spezza il legame logico-giuridico" tra la valutazione circa l'urgenza effettuata dal Governo e il decreto-legge stesso. Sulla base di questi argomenti, la Corte ritiene che la *ratio* unitaria del provvedimento ne limiti la modificabilità in sede di conversione, e qualifica questo vizio di legittimità come *error in procedendo*.¹¹⁶ La sentenza è emblematica, e infatti viene ripresa dal Presidente della Repubblica nella sua lettera al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere nel promulgare la legge di conversione di un altro decreto mille-proroghe, in discussione proprio mentre la sentenza viene depositata.¹¹⁷

La sentenza n. 22 del 2012 inaugura un filone giurisprudenziale innovativo sul tema dell'emendabilità del decreto-legge in fase di conversione, sebbene esso non abbia avuto l'esito auspicato nella pratica. Nel corso del decennio successivo, infatti, si sono susseguiti casi analoghi di disposizioni "estrane" o "intruse" rispetto alla *ratio* del decreto, censurate dalla Corte costituzionale o segnalate dal Presidente della Repubblica. Con la sentenza n. 245 del 2022, la Corte ribadisce che qualsiasi intervento emendativo in sede di conversione deve essere collegato all'oggetto o alla *ratio* dominante del decreto-legge¹¹⁸; inoltre, sancisce la necessità di "preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost.", al fine di permettere una maggiore partecipazione parlamentare rispetto a quella consentita dall'*iter* di conversione.¹¹⁹

Nonostante il susseguirsi di pronunce giurisprudenziali sul tema dell'omogeneità del contenuto del decreto-legge e sui limiti dell'emendabilità in sede di conversione, da ultimo la sentenza n. 245, il legislatore – anzi, sarebbe forse meglio dire il Governo – continua ad aggiungere disposizioni, durante la conversione in legge, talvolta totalmente estranee all'oggetto originario. In occasione del decreto milleproroghe 2022¹²⁰, oggetto della suddetta sentenza, il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione, ha inviato una lettera al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere, in cui ha espresso dei dubbi ed evidenziato profili critici sul testo legislativo, richiamando la giurisprudenza costituzionale

¹¹⁶ R: Dickmann. *La Corte sanziona la "evidente estraneità" di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012, pp. 1-6.

¹¹⁷ Camera dei Deputati. "L'uso degli strumenti normativi: le sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato", in *Temi dell'attività Parlamentare*. Consultabile su: www.leg16.camera.it.

¹¹⁸ Corte cost., sent. n. 245 del 2022, considerato in diritto § 2.1.

¹¹⁹ A. De Nicola. *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *NOMOS – Le attualità nel diritto*, n. 1/2023, p. 7.

¹²⁰ Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 recante *Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

sull'omogeneità di contenuto. Si tratta di un tipico caso di esternazione che accompagna quella che in dottrina viene definita “promulgazione dissenziente”¹²¹, prassi nata con il Presidente Carlo Azeglio Ciampi, sviluppatasi e consolidatasi negli anni coperti dalle presidenze di Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella. Si tratta di lettere accomunate nel contenuto da un filo conduttore, ovvero quello di spiegare le motivazioni del mancato utilizzo del potere di rinvio ex art. 74 Cost. – che, anzi, è stato nei fatti sostituito dalle missive in questione – e indicare alcune problematiche relative alla legge sottoposta a promulgazione, quasi sempre legate all'omogeneità delle disposizioni.¹²²

Decretazione d'urgenza e delega legislativa sono dunque due dei principali strumenti con cui i Governi della Seconda Repubblica hanno cercato di affermare le proprie priorità politiche, in un complessivo tentativo di “fuga” dal processo legislativo ordinario. La legge è infatti divenuta sempre più “precaria”, nel senso che il procedimento legislativo ordinario per come ha a lungo funzionato non è più in grado di anticipare le modifiche e gli assestamenti che si rivelano necessari poco dopo la sua entrata in vigore: il legislatore, insomma, fa fatica a produrre una legislazione in grado di durare.¹²³ Le leggi approntate tendono anzi ad essere ispirate a logiche contingenti e di breve periodo, e a mettere mano a interventi legislativi recenti proprio in virtù della loro inadeguatezza e la necessità di assestamenti o ripensamenti. Nel quadro attuale, perciò, è possibile individuare il Governo come “signore delle fonti”¹²⁴, data l'espansione degli atti normativi di cui l'Esecutivo è direttamente responsabile – e non solo, poiché ad essi si affianca un uso sempre più intenso delle prerogative che gli spettano nel processo legislativo.¹²⁵

¹²¹ C. De Fiore. *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, p. 214.

¹²² *Ivi*, pp. 11-14; D. Casanova, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in *AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 3/2023, pp. 187-190.

¹²³ E. Longo. *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. p. 3 e ss.

¹²⁴ M. Cartabia. *Il Governo “signore delle fonti”?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Giappichelli, Torino, 2011.

¹²⁵ N. Lupo. *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

1.2.3. I poteri del Governo nel procedimento legislativo: potere d’iniziativa, di emendamento e programmazione dei lavori

Agli atti normativi, primari e secondari, prodotti dall’Esecutivo si affiancano i poteri che esso esercita all’interno del Parlamento, che riguardano le diverse fasi del procedimento legislativo e in generale dei processi che caratterizzano i lavori delle Camere.

Il Governo viene individuato dalla Costituzione, all’articolo 71, come uno dei soggetti titolari dell’iniziativa legislativa – abilitati, cioè, a redigere un progetto di legge e presentarlo al Parlamento. Si tratta del primo anello della catena del procedimento legislativo, ed è un importante strumento nelle mani del Governo per imprimere il proprio indirizzo politico sul processo di produzione normativa che si svolge in Parlamento.¹²⁶ L’iniziativa, per come è disciplinata dalla Carta costituzionale, è intesa come un sistema a titolarità aperta, diffusa e integrata, e se ne può trarre un principio di parità formale tra le tipologie previste. Ma sul piano politico, oltre al fatto che è indicata per prima tra quelle costituzionalmente ammesse, all’iniziativa governativa viene riconosciuta una “posizione preminente”: *in primis*, in ragione della collocazione dell’istituzione Governo all’interno del regime parlamentare, e del conseguente legame tra iniziativa legislativa dell’Esecutivo e programma su cui si basa la fiducia delle Camere. La prassi degli ultimi decenni ha confermato questa prevalenza, perciò si può affermare che spetti al Governo il compito di primaria fonte di sollecitazione degli organi legislativi.

L’iniziativa legislativa è a sua volta il risultato di un procedimento che ha portato alla sua formazione, e per l’iniziativa governativa si tratta di un itinerario piuttosto complesso. Sulla base del regolamento interno del Consiglio dei ministri, questo prende avvio con l’iniziativa del ministro competente o del Presidente del Consiglio; dopodiché, ha luogo una fase di concertazione intra-governativa, caratterizzata dal supporto e dal ruolo di coordinamento dell’attività di iniziativa legislativa di Governo da parte degli organi della Presidenza del Consiglio – in particolare, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza (c.d. “DAGL”) compie un’attività di verifica preventiva sulle proposte di atto; a seguire, il Consiglio delibera sul disegno di legge e il testo è trasmesso al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, che provvederà – dopo l’autorizzazione del Presidente della Repubblica, *ex art.* 84, comma 4°, Cost. – a trasmettere l’atto a una delle Camere. Spetterà sempre allo stesso Dipartimento, in coordinamento con i Ministeri interessati, seguire l’evoluzione della

¹²⁶ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare, op. cit.*, pp. 255-257.

trattazione in Parlamento, e tra le altre cose fornire l'autorizzazione degli emendamenti governativi.¹²⁷

Un altro aspetto centrale nelle dinamiche dei procedimenti normativi è il potere di emendamento. Si tratta di un istituto che non ha un espresso riconoscimento costituzionale, sebbene sia pacifico in dottrina¹²⁸ che questo sia “chiaramente presupposto” dalla Costituzione e che quindi il suo fondamento sia implicito. Secondo autorevole dottrina, l'istituto sarebbe una proiezione implicita del potere di iniziativa legislativa del Governo e dei membri del Parlamento (art. 71 Cost.), ma soprattutto dall'esercizio “collettivo” della funzione legislativa da parte delle due Camere (art. 72 Cost.), che in un sistema bicamerale perfetto prevede che esse debbano approvare il medesimo testo – con la connessa possibilità per ciascuna di apportare modifiche al testo.¹²⁹

Sebbene si possano emendare anche gli atti non legislativi – quali ordini del giorno, mozioni e risoluzioni –, è indubbio che l'emendamento per antonomasia si riferisca alla funzione legislativa, e quindi alla modifica di disegni e proposte di legge.¹³⁰ Nel linguaggio parlamentare, comunque, il termine “emendamento” si può riferire a due distinte fasi del procedimento legislativo: se inteso come “potere di proporre emendamenti”, ci si riferisce al momento di definizione del contenuto del testo, mentre il vero e proprio “potere di emendare” corrisponde al momento di votazione delle modifiche proposte.¹³¹ Il primo, come per l'iniziativa legislativa, spetta al Governo, alle Commissioni e ad ogni singolo parlamentare; il secondo, invece, è proprio dell'organo legislativo in quanto tale, perciò spetta alla Camera e al Senato unitariamente intese, e dà vita ad un atto di natura deliberativa.

Le proposte di emendamento devono possedere dei requisiti formali e sostanziali: i primi sono la forma scritta, la sottoscrizione da parte del proponente e il rispetto dei termini temporali previsti per la presentazione; i secondi, invece, consistono nel riferimento esplicito al provvedimento, la reale portata modificativa e la non estraneità della materia.

¹²⁷ G. M. Salerno. *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2017, pp. 16-17.

¹²⁸ Cfr. N. Lupo. *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 41 e ss.; G. Piccirilli. *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 112-113.; A. Pisaneschi. *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e soc.*, n. 2/1998, pp. 204-258.

¹²⁹ A. Pisaneschi. *Fondamento costituzionale del potere di emendamento*, op. cit., p. 218.

¹³⁰ G. Pistorio. *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 118.

¹³¹ G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit., p. 61; G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5, Seminario 1994, Torino, 1995, p. 220.

L'emendamento privo di anche solo uno dei requisiti formali sarà "improponibile", mentre se manca di uno o più requisiti sostanziali potrà essere dichiarato "inammissibile" dal Presidente di Assemblea¹³².

Lo spostamento del baricentro della funzione legislativa dal Parlamento verso il Governo si può evincere anche con riguardo agli emendamenti, riflesso in particolare sul ruolo della Presidenza del Consiglio nel coordinamento dell'attività legislativa del Governo. Il tema risulta essere particolarmente complesso a causa del coinvolgimento di molteplici attori: i Ministri proponenti, il DAGL, la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. Il fondamento del potere di emendamento è rinvenibile nei regolamenti parlamentari¹³³, e per quanto riguarda nello specifico il potere del Governo di presentare emendamenti le disposizioni di riferimento sono l'art. 86, comma 5, alla Camera¹³⁴ e l'art. 100, comma 2, al Senato¹³⁵. Una delle principali fonti in tema di emendamenti governativi è la direttiva emanata il 26 febbraio 2009 dal Presidente del Consiglio dei Ministri ("Istruttoria degli atti normativi del Governo")¹³⁶, il cui obiettivo era quello di definire un procedimento tipizzato che fino ad allora era rimesso alla prassi governativa, integrata poi ulteriormente dal successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 marzo 2011¹³⁷ sui compiti delle strutture della Presidenza, anche in tema di emendamenti governativi.¹³⁸

L'emendamento governativo riveste un'importanza particolare nel procedimento legislativo, in quanto espressione della volontà collegiale del Governo di apportare delle modifiche sia a testi da esso proposti, sia a proposte di legge in discussione. L'attività normativa del Governo, infatti, non si esaurisce con la predisposizione e l'approvazione di disegni di legge, decreti-legge e altri atti normativi: questi, infatti, affrontano una fase emendativa in Parlamento. Con l'emendamento governativo, il Governo ha un ulteriore

¹³² L'ammissibilità è disciplinata dagli artt. 89 e 96-bis, r.C. e dagli artt. 97, comma 1, e 100, comma 8, r.S., con la differenza che solo alla Camera è prevista la possibilità di consultare l'Assemblea.

¹³³ M. C. Frosali. *Il potere di emendamento nel Parlamento italiano: definizione e fondamento*, in *Il potere di emendamento. Un'indagine comparativa*, I, a cura di A. Cardone, P. Caretti, M. Morisi, G. Tarli Barbieri, Seminario di studi e ricerche "Silvano Tosi", Firenze, 2022, pp. 2-27.

¹³⁴ Art. 96, co. 5, r.C.: «La Commissione e il Governo possono presentare emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi fino a che sia iniziata la votazione dell'articolo [...]».

¹³⁵ Art. 100, co. 2, r.S.: «L'esame degli articoli si effettua con la trattazione, articolo per articolo, degli emendamenti proposti dai singoli Senatori, dalla Commissione e dal Governo».

¹³⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 26 febbraio 2009, "Istruttoria degli atti normativi del Governo" (09A03923).

¹³⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 1 marzo 2011, "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 14 giugno 2011, n. 136 - Suppl. Ordinario n. 145.

¹³⁸ O. Caramaschi. *La presentazione degli emendamenti "governativi"*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, pp. 2-3.

strumento di attuazione del proprio programma, che permette di approfondire e modificare l'esito prodotto a seguito della fase emendativa parlamentare. Esso transita attraverso il DAGL e il Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, che, dopo il coinvolgimento della Ragioneria Generale dello Stato, ne autorizza la presentazione o lo presenta firmandolo egli stesso. L'emendamento governativo, se approvato in Commissione, diviene parte del testo trasmesso in Assemblea, al contrario potrà essere ripresentato come emendamento autonomo.¹³⁹

Negli ultimi decenni, in particolare in coincidenza con l'incremento della decretazione d'urgenza, si è affermata la prassi dei cosiddetti "maxiemendamenti" – spesso, tra l'altro, in abbinamento con la questione di fiducia. Con il termine "maxiemendamento" si intende, utilizzando le parole di Elena Griglio, "la presentazione, nel corso dell'esame in Assemblea, di una proposta di modifica del testo del provvedimento da approvare che altera radicalmente l'impianto normativo, venendo contemporaneamente ad incidere su più articoli della proposta"¹⁴⁰. Si tratta di una prassi che risale, nelle sue primissime applicazioni, agli anni Cinquanta, in risposta alle pratiche ostruzionistiche, ma che è stata ripresa a fine anni Ottanta¹⁴¹ e che ha preso particolare vigore durante gli ultimi trent'anni, il cui obiettivo è quello di fornire un testo unitario al Governo, su cui far confluire il favore della maggioranza e determinando così l'inemendabilità di fatto del testo. Il maxiemendamento può essere letto come una forma estrema dell'esercizio del potere di emendamento, proprio perché viene reso nullo il potere di emendamento parlamentare a favore degli emendamenti governativi.¹⁴²

L'attività del Governo in Parlamento è rappresentata principalmente dalle decisioni organizzative, che finiscono spesso per essere politicamente più significative di quanto ci si aspetti. Ed è proprio questo il caso della programmazione dei lavori d'Assemblea nell'ordinamento italiano: sub-procedimenti, funzionali ai procedimenti di decisione, che vedono come protagonisti, da una parte, la Conferenza dei Capigruppo, e dall'altra l'Esecutivo, con il Presidente d'Assemblea che funge da mediatore. La programmazione svolge un ruolo fondamentale nella vita delle Camere, poiché è l'elemento che permette al Parlamento di svolgere le proprie mansioni in modo efficace e tempestivo e quindi di costituire un'effettiva

¹³⁹ C. Zucchelli. *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio*, in *Quaderno*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, n. 14, 2003, pp. 199-216.

¹⁴⁰ E. Griglio. *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 807-808.

¹⁴¹ N. Lupo, *Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, CEDAM, Padova, 2010, p. 3.

¹⁴² O. Caramaschi. *La presentazione degli emendamenti "governativi"*, *op. cit.*, p. 12.

sede di dibattito pubblico e di decisione. È su questo aspetto del funzionamento del sistema politico-istituzionale che intervengono gli strumenti di programmazione, poiché permettono di fornire tempi certi al procedimento legislativo.

La programmazione dei lavori costituisce un campo di osservazione interessante per lo studio dei rapporti tra Governo e Parlamento – tanto tra Governo e maggioranza, quanto tra il Governo-maggioranza e l’opposizione. Essa rappresenta il punto nevralgico dei rapporti tra Governo e Parlamento¹⁴³: la sua disciplina, infatti, non riguarda solo il funzionamento dell’Assemblea, ma incide in modo determinante sull’attuazione del programma di Governo sul quale si basa la fiducia accordata dalle Camere. La normativa in materia di programmazione è contenuta negli articoli 23-28 del regolamento della Camera e negli articoli 53-56 del regolamento del Senato, e da un lato svolgono il compito di recepire le novità emerse nel sistema politico, ma dall’altro possono assumere una funzione propulsiva rispetto all’evoluzione della forma di governo.¹⁴⁴ La figura normalmente preposta al coordinamento di queste attività per conto del Governo è il Ministro per i rapporti con il Parlamento, che nasce per assicurare uno stabile raccordo tra l’Esecutivo e le Camere. Questo Ministro – senza portafoglio – si avvale di un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, funzionale allo svolgimento del suo principale compito, ovvero l’indicazione delle priorità governative e l’espressione della posizione del Governo nelle sedi preposte alla programmazione dei lavori.¹⁴⁵

Nell’organizzazione dei lavori del Parlamento, il collegio-chiave è rappresentato dalla Conferenza dei Capigruppo, che funge quindi anche da sede negoziale privilegiata e di confronto tra Governo, gruppi di maggioranza e gruppi di opposizione per la realizzazione del programma di governo e in generale dell’indirizzo politico. Si tratta di un organo delle Camere con ampio potere decisionale nei suoi ambiti di competenza, ovvero “lo svolgimento dei lavori dell’Assemblea e delle Commissioni” (art. 13, co. 1, r.C.); in particolare, le spettano l’approvazione del programma e del calendario dei lavori, la ripartizione dei tempi nell’organizzazione della discussione dei singoli argomenti iscritti nel calendario e la determinazione delle sedute preposte alle interrogazioni a risposta immediata e le materie da trattare nelle stesse.¹⁴⁶

¹⁴³ A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., p. 145.

¹⁴⁴ M. P. C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, op. cit., pp. 225-227.

¹⁴⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., p. 201.

¹⁴⁶ A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., p. 147.

Nella disciplina vigente, la programmazione dei lavori presso entrambe le Camere si sostanzia nella produzione di tre tipi di atti, posti l'uno rispetto all'altro in una sequenza vincolante: il programma, il calendario e l'ordine del giorno. Il primo di questi atti è il programma, che costituisce l'atto basilare della programmazione – sebbene sia il più astratto e generale. Di orizzonte bimestrale alla Camera e trimestrale o bimestrale al Senato, esso contiene l'elenco dei provvedimenti o degli argomenti che l'Assemblea intende trattare nel periodo di riferimento del documento stesso, nonché l'ordine di priorità.

Dopodiché interviene il calendario dei lavori, atto organizzativo a cadenza mensile al Senato e trisettimanale – ma di fatto mensile – alla Camera, cruciale per il regolare svolgimento dell'attività parlamentare in quanto si tratta del documento che fissa «le modalità e i tempi di applicazione» del programma (art. 24, co. 1, r.C.). Secondo le definizioni fornite dai regolamenti parlamentari (artt. 55, co. 2, r.S. e 24, co. 5, r.C.), il calendario si occupa di stabilire il numero e la data delle singole sedute, specificandone l'oggetto e individuando i giorni destinati alle discussioni e quelli destinati invece anche alle votazioni. Alla Camera, poi, il calendario funge anche da strumento di raccordo tra Assemblea e Commissioni, in quanto con l'indicazione delle sedute in cui sono previste le votazioni in Aula indica indirettamente gli spazi per i lavori in Commissione. Il calendario pubblica al suo interno anche un altro elemento di crescente rilevanza per i lavori parlamentari, seppur non ancora del tutto presente nella disciplina regolamentare: il contingentamento dei tempi (v. *infra*), elemento che rende il calendario dei lavori ancora più cruciale in quanto guida analiticamente lo svolgimento dell'attività dell'Assemblea.

Infine, il terzo atto organizzativo è l'ordine del giorno – anche detto “di seduta” –, formato quasi esclusivamente dal Presidente d'Assemblea sulla base del calendario. Si tratta dello strumento di programmazione meno incisivo, infatti gli altri strumenti prevalgono sull'ordine del giorno di seduta, che tende a diventarne una mera attuazione.

Si verifica poi, nella prassi, una certa flessibilità nell'interpretazione di questa sequenza per tenere conto delle urgenze che sopravvengono regolarmente nell'agenda parlamentare. È possibile infatti aggiornare sia il programma che il calendario: quest'ultimo tende ad essere aggiornato una volta a settimana, e secondo il regolamento della Camera anche il programma andrebbe modificato – almeno – una volta al mese, in concomitanza con la definizione del calendario. Nei fatti, il documento più rilevante per la programmazione è il calendario dei lavori, mentre il programma si riduce a un ruolo meramente ricognitivo, tant'è che a volte al Senato se ne fa anche a meno.

Il processo di formazione del programma e del calendario dei lavori è disciplinato in maniera piuttosto sintetica dal regolamento del Senato (artt. 53-56), mentre il regolamento della Camera dedica un maggiore dettaglio alle varie fasi che lo riguardano (artt. 23-24), facendo trasparire quanto si tratti effettivamente di un procedimento di per sé articolato. Sebbene il regolamento del Senato non le dedichi una disposizione a sé stante, per entrambe le Camere l'organo centrale in materia di organizzazione dei lavori parlamentari è rappresentato dalla Conferenza dei capigruppo. In questa sede, come già accennato, il Governo entra in relazione con il Parlamento e con i procedimenti organizzatori, in virtù della sua natura intrinsecamente parlamentare: il regolamento della Camera, all'articolo 13, comma 1, stabilisce che il Governo debba essere sempre informato delle riunioni della Conferenza affinché possa prenderne parte, configurandolo così come interlocutore "necessario" delle Camere nella risoluzione di problemi o nel processo decisionale connessi all'andamento dei lavori parlamentari. Il regolamento della Camera fa infatti riferimento al ruolo del Governo a partire dal momento della convocazione delle riunioni della Conferenza dei capigruppo, aventi ad oggetto il programma e il calendario, alle quali il Governo interviene con un proprio rappresentante (art. 23, co. 1, e 24, co. 2, r.C.), che in genere è il Ministro per i rapporti con il Parlamento.

Il processo di formazione dei documenti programmatici è caratterizzato da una dinamica collaborativa proprio in seno alla Conferenza dei capigruppo tra Governo, gruppi parlamentari – di maggioranza e di opposizione – e Presidente d'Assemblea. Per il programma, il Presidente deve per prima cosa prendere "opportuni contatti" con il Presidente dell'altra Camera e con il Governo in vista della convocazione della Conferenza dei capigruppo; alla Camera, poi, è prevista la comunicazione preventiva, almeno due giorni prima della riunione della Conferenza, delle indicazioni del Governo e delle eventuali proposte dei gruppi. Nella riunione della Conferenza, per prassi, il Presidente d'Assemblea presenta una bozza di programma, stilata sulla base delle indicazioni dell'Esecutivo e dei gruppi: questa riunione può concludersi con l'approvazione del programma – all'unanimità al Senato, con la maggioranza qualificata alla Camera – oppure, in mancanza di tale approvazione, esso viene definito dal Presidente. Dopodiché, il programma viene comunicato all'Assemblea e diviene definitivo; al Senato vige una particolarità, ovvero che nel caso in cui il programma sia stato definito dal Presidente, esso può essere discusso ed eventualmente modificato in Aula. Il procedimento di formazione del calendario è analogo, fatta salva la fase dei contatti preliminari, non necessario in questo caso, e l'intervallo temporale tra le comunicazioni delle priorità di Governo e gruppi

e la riunione della Conferenza dei capigruppo, che deve essere pari a un minimo di ventiquattro ore.¹⁴⁷

I compiti del Governo in questo contesto sono riconosciuti dall'articolo 23, comma 1, del regolamento della Camera, per cui esso comunica al Presidente della Camera e ai presidenti dei gruppi le proprie indicazioni sul programma almeno due giorni prima della riunione convocata per la sua approvazione, e almeno ventiquattro ore prima per l'approvazione del calendario, *ex* articolo 24, comma 1. Dalla formulazione delle suddette previsioni è possibile evidenziare come, sebbene non si sia voluta accordare una esplicita priorità ai provvedimenti del Governo, è stato comunque attribuito un carattere di necessità alle comunicazioni dell'Esecutivo – a differenza di quelle dei gruppi, che invece sono facoltative. In questo senso, si può parlare di una priorità di fatto nella determinazione della programmazione dei lavori, ma non solo: oltre a questa maggiore valenza delle indicazioni del Governo rispetto ai gruppi, le indicazioni del Governo sono rinforzate dal fatto che vengono spesso riportate anche dai gruppi facenti parte dell'area di maggioranza. Ma il principale fattore di supremazia delle indicazioni dell'Esecutivo è dato dal fatto che, in mancanza di unanimità in Conferenza, il Presidente d'Assemblea ha il compito di assicurare una corretta dinamica Governo-maggioranza-opposizione, che si traduce nella calendarizzazione prioritaria dei provvedimenti che più contribuiscono alla realizzazione del programma di governo, con le dovute accortezze nel tutelare le opposizioni.

Vi è un ulteriore elemento di programmazione che opera nel senso di garantire l'attuazione dei disegni di legge di Governo: il contingentamento dei tempi nell'esame della generalità dei provvedimenti, un forte strumento di difesa dalle pratiche dilatorie e ostruzionistiche – affermatosi nel 1997 alla Camera e già presente al Senato dal 1988.¹⁴⁸ Questa pratica ha comportato una serie di conseguenze per gli equilibri del Governo all'interno del Parlamento, tra cui la valorizzazione dell'Assemblea a scapito delle commissioni, mediante una promozione del ruolo della Conferenza. Fino agli anni Ottanta, l'inserimento di un progetto di legge all'ordine del giorno in Aula era spesso determinato dalle scelte compiute dalle singole commissioni permanenti, mentre ad oggi questo compito è nelle mani della Conferenza. Questo spostamento ha comportato degli effetti positivi per il Governo, a scapito del Parlamento, e per la maggioranza, a scapito delle opposizioni: controllare un unico centro decisionale risulta, infatti, più agevole rispetto a numerosi centri, caratterizzati tra l'altro da un approccio

¹⁴⁷ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, *op. cit.*, pp. 202-205.

¹⁴⁸ M. P. C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, *op. cit.*, p. 233-238.

settoriale. All'interno del regolamento della Camera è rinvenibile una rilevante eccezione all'applicazione del contingentamento dei tempi, già presente dal 1990 e ribadita dalle riforme del 1997: l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Secondo l'articolo 154, comma 1, «in via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni» che prevedono il presente strumento. Secondo alcune interpretazioni, questa mancata applicazione serve ad evitare che si affermi un procedimento decisionale agevolato nelle mani dell'Esecutivo. Proprio l'esistenza di questa eccezione dimostra come sia tutt'ora presente un nodo da sciogliere riguardo i poteri del Governo rispetto all'attività legislativa parlamentare.¹⁴⁹

Particolare è la disciplina relativa ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge per quanto riguarda la programmazione dei lavori. Trattandosi di atti dovuti, con un limite temporale fisiologico, i regolamenti delle Camere prevedono delle disposizioni *ad hoc* sul punto che ne favoriscano l'esame in tempi celeri. Innanzitutto, l'articolo 24, comma 3, r.C. stabilisce che la discussione delle leggi di conversione possa occupare un tempo massimo pari alla metà del tempo complessivamente disponibile nel calendario. Nella prassi, comunque, viene data priorità alla discussione degli stessi nell'agenda dei lavori parlamentari, con il frequente intervento da parte della Presidenza della Camera che funge da “garante della conversione dei decreti-legge”.

Gli ostacoli che il Governo può incontrare nell'*iter* di conversione esulano generalmente, però, dall'inserimento in programmazione: mentre il regolamento del Senato contiene, all'articolo 78, comma 5 una disposizione che sancisce l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea, onde assicurarne la tempestiva votazione¹⁵⁰, il regolamento della Camera manca di una previsione simile. Quest'ultimo si limita ad indicare un termine pari a 15 giorni, più breve di quello ordinario, per la presentazione della relazione all'Assemblea da parte della Commissione competente, e ad assicurare conclusione in tempo dell'esame in sede referente con l'inserimento del disegno di legge di conversione al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute delle Commissioni di merito.¹⁵¹ Ma soprattutto, il principale ostacolo per

¹⁴⁹ N. Lupo. *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo: Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, 2007, pp. 125-135.

¹⁵⁰ Art. 78, comma 5, r.S.: «Il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, è in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento».

¹⁵¹ Art. 96-*bis*, comma 4, r.C.: «Il disegno di legge di conversione è iscritto al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute della Commissione cui è assegnato. La Commissione riferisce all'Assemblea entro quindici giorni, decorsi i quali il disegno di legge è posto all'ordine del giorno dell'Assemblea, tenendo conto dei criteri di cui al

l'Esecutivo è che alla Camera non è prevista l'applicazione del contingentamento dei tempi ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, in quanto apre lo spazio all'ostruzionismo parlamentare, cui questo tipo di atto è particolarmente suscettibile avendo una vera e propria data di scadenza.¹⁵²

È pacifico che il Governo sia coinvolto nel processo di formazione degli strumenti di programmazione, che diventano quindi una delle modalità nelle mani del Governo per l'attuazione del proprio programma. Questa considerazione del Governo nella programmazione dei lavori delle Camere è stata recepita solo nell'evoluzione dei regolamenti parlamentari. Bisogna tenere conto del fatto che la realtà istituzionale in cui questi si muovono è fortemente cambiata dal 1971 ad oggi, e lo sviluppo della forma di governo e del sistema politico ha inciso in modo decisivo sul ruolo – crescente – dell'Esecutivo nella vita parlamentare. Come già accennato, al giorno d'oggi il Governo partecipa di diritto alle Conferenze dei Capigruppo: nel regolamento della Camera la presenza del Governo è riconosciuta sin dal 1971, mentre al Senato la sola partecipazione alle sedute viene espressamente codificata nel 1977; bisognerà aspettare undici anni per vedere riconosciuto per la prima volta un ruolo vero e proprio al Governo in questa sede. In entrambi i casi, il riconoscimento risulta essere più formale che sostanziale, e l'Esecutivo continua a trovarsi in una posizione di debolezza anche a seguito delle numerose modifiche regolamentari.¹⁵³ Il vero punto di svolta è rappresentato dalla riforma regolamentare del 1990 alla Camera, le cui direttrici di riforma sono, *in primis*, la compressione del ruolo dell'Assemblea in favore del Presidente, e in secondo luogo un primo ingresso del Governo come co-decisore dell'ordine del giorno. Le nuove regole prevedevano, tra le altre cose, che in caso di mancato raggiungimento dell'unanimità in sede di Conferenza, il programma e il calendario fossero disposti dal Presidente sulla base delle indicazioni del Governo – e, secondariamente, dei gruppi –, accentuandone così il ruolo nella fase di programmazione.

Con l'avvento della nuova legge elettorale e del sistema maggioritario, comincia ad emergere l'inadeguatezza di alcune delle modifiche regolamentari succedutesi alla Camera fino al 1990 – cosa che invece al Senato si verifica in misura decisamente più ridotta. Si presentano perciò delle esigenze di modifica direttamente connesse alle riforme elettorali, che si traducono

comma 3 dell'articolo 24; prima di tale termine, può essere preso in considerazione per la programmazione dei lavori soltanto qualora la Commissione ne abbia concluso l'esame in sede referente, ovvero con deliberazione assunta all'unanimità dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo.».

¹⁵² M. P. C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, op. cit., pp. 249-254.

¹⁵³ *Ibid.*

nel lavoro della Commissione bicamerale per le riforme, volta a intervenire sugli assetti complessivi, e in modifiche regolamentari. Si realizza così nel 1997 una profonda riforma del regolamento della Camera dei Deputati, a suo modo organica ma seguendo sempre la logica emendativa incrementale che aveva caratterizzato gli interventi di riforma fino a quel momento. In particolare, uno degli aspetti su cui si è intervenuti riguarda gli strumenti della programmazione dei lavori – programma e calendario –, rispetto ai quali vengono introdotte due novità fondamentali: il passaggio dall’unanimità in Conferenza a una maggioranza qualificata per l’approvazione degli strumenti di programmazione; e il vincolo per il Presidente, nel caso in cui non si raggiunga il quorum in Conferenza, di attribuire ai gruppi di opposizione «un quinto degli argomenti da trattare ovvero del tempo complessivo per i lavori dell’Assemblea» (art. 24, co. 3, r.C.) nella programmazione. Oltre a tutelare le opposizioni, queste modifiche riconoscono un ruolo più marcato al Governo, il quale «comunica [...] le proprie indicazioni, in ordine di priorità, almeno due giorni prima dalla data di convocazione della Conferenza» per il programma, termine che per l’approvazione del calendario è invece di ventiquattro ore.¹⁵⁴ Il nuovo quorum necessario per l’approvazione degli strumenti di programmazione è dato dal consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza equivalga ad almeno i tre quarti dei componenti della Camera. Si tratta di una scelta vista come alquanto anomala in dottrina, poiché va in direzione opposta rispetto al principio maggioritario ispiratore della riforma: sembra trattarsi di una scelta di tipo consociativo, poiché per l’approvazione degli strumenti in sede di Conferenza diviene necessaria una maggioranza politica molto larga e difficilmente realizzabile nel contesto politico-istituzionale italiano attuale. Ma la connotazione consociativista non è necessariamente interpretata in modo negativo: anzi, secondo alcuni autori¹⁵⁵ essa permetterebbe di bilanciare le esigenze del Governo e della maggioranza con quelle dell’opposizione.

Al contrario, al Senato non è mai stato scalfito il principio unanimistico, in ragione del riconoscimento, sin dal 1971, della possibilità per il Presidente d’Assemblea di stilare uno schema settimanale sostitutivo del programma in caso di mancato raggiungimento dell’unanimità in Conferenza, sulla base delle esigenze emerse in riunione e da sottoporre all’approvazione – e alle eventuali modifiche – dell’Aula. Nondimeno, la riforma del regolamento del Senato del 1999 interviene anch’essa in materia di organizzazione dei lavori,

¹⁵⁴ S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, op. cit., p. 165-166.

¹⁵⁵ G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 31-32.

recepando i principi di base del sistema maggioritario attraverso la predisposizione di uno “statuto dell’opposizione”: infatti, in questo modo non vengono riconosciute solo una serie di garanzie per le minoranze parlamentari, ma riservando loro uno spazio di tempo nella programmazione dei lavori ne consegue che la competenza primaria in materia è delle maggioranze.¹⁵⁶

Nel processo evolutivo della programmazione dei lavori in Parlamento, è stato efficacemente osservato come «il grande assente continua a restare [...] il Governo»¹⁵⁷: infatti, la riforma del 1997, sulla scia di quelle precedenti, non rafforza direttamente la posizione del Governo, ma piuttosto privilegia i gruppi e il Presidente di Assemblea e la programmazione continua a rimanere vincolata al filtro mediatore della presidenza e della Conferenza dei capigruppo e, soprattutto alla Camera, dall’esistenza o meno di una larga maggioranza di governo. A decidere, perciò, sono il Presidente d’Assemblea e la maggioranza parlamentare – il che fa anche sorgere anche la domanda, se la figura presidenziale sia considerabile effettivamente imparziale o uomo della maggioranza. Perciò, se da un lato è possibile affermare che, quantitativamente, le modifiche intervenute vadano a premiare l’iniziativa governativa, è altrettanto vero che questo *favor* è subordinato all’appoggio dei gruppi di maggioranza, ovvero che le loro proposte siano in linea con quelle del Governo. La condizione necessaria perché venga attuato l’indirizzo politico diventa perciò la salute del rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare, in mancanza del quale l’Esecutivo ne risulta indebolito. Alla luce di ciò, è condivisibile l’affermazione di Vincenzo Lippolis, che sostiene come «Per quanto migliorata dopo le riforme di fine secolo, la posizione del Governo in Parlamento rimane formalmente la più debole nel panorama europeo»¹⁵⁸. Il quadro appena delineato permette di comprendere le ragioni per cui ha preso piede la tendenza ad abusare della decretazione d’urgenza e della questione di fiducia, unici strumenti che possono assicurare l’attuazione del programma. Questo fenomeno attesta la difficoltà dell’Esecutivo di incidere sul procedimento legislativo ordinario e sulla programmazione dei lavori.

¹⁵⁶ M. P. C. Tripaldi, *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, op. cit., p. 230.

¹⁵⁷ V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo e innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2009, pp. 115-119.

¹⁵⁸ *Ibid.*

1.3. Il rapporto tra Governo e Parlamento nel processo di integrazione europea

Il rapporto tra Governo e Parlamento nella formazione e nell'attuazione delle politiche e degli atti europei si è caratterizzato per una predominanza del ruolo dell'Esecutivo rispetto alle Camere. Facendo una distinzione tra fase ascendente e fase discendente¹⁵⁹, la disciplina della prima è connotata da un tentativo di rafforzamento da parte del legislatore – con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 – degli strumenti in mano al Parlamento per rendere la sua azione in questo contesto più incisiva rispetto al passato. Nella fase discendente, invece, si rileva un maggiore squilibrio nei rapporti tra i due organi, in quanto la legge n. 234 non interviene in ottica di bilanciamento, bensì si concentra sugli aspetti più strettamente legati a ottimizzare i meccanismi di adempimento degli obblighi europei.

In generale, si può affermare che le modalità con cui l'Italia partecipa agli affari europei confermino la tendenza già in atto del rafforzamento dell'Esecutivo a scapito del Parlamento e la “crisi” di quest'ultimo nel suo ruolo più tradizionale: quello legislativo.¹⁶⁰

1.3.1. L'integrazione e il fenomeno della “presidenzializzazione”: un rafforzamento dell'istituzione Governo

Il processo di integrazione europea è un fenomeno che ha profondamente mutato la forma di governo parlamentare. L'organo costituzionale Governo ha subito una forte spinta propulsiva, in quanto ha dovuto assumere nuovi ruoli di responsabilità in un circuito politico-istituzionale parallelo ma sempre più interdipendente con quello nazionale. Il Governo italiano è chiamato infatti a esercitare una crescente quota delle proprie attività all'interno delle istituzioni dell'Unione europea, incidendo sui suoi rapporti tanto esterni, con il Parlamento nazionale, quanto interni nell'equilibrio con i ministri.

Sebbene non sia possibile individuare puntualmente quali siano stati gli organi che hanno maggiormente beneficiato del processo di integrazione europea, e quali invece ne sono stati danneggiati, gli effetti a livello di assetto costituzionale sono particolarmente evidenti per la Presidenza del Consiglio dei ministri e per i singoli ministri – in particolar modo, il Ministro dell'Economia e delle Finanze –, che affiancano ai loro doveri istituzionali a livello nazionale la titolarità di ulteriori funzioni in Unione europea, in quanto membri di diritto di istituzioni

¹⁵⁹ La “fase ascendente” corrisponde al momento di formazione del diritto europeo, mentre la “fase discendente” consiste nella sua attuazione e nel necessario adeguamento dell'ordinamento nazionale.

¹⁶⁰ F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 1-4.

europee. I Ministri – o i sottosegretari di Stato, che ne possono fare le veci – fanno parte del Consiglio dei ministri dell’Unione europea, in qualità di «rappresentante di ciascuno Stato membro, a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto» (art. 16, par. 2, TUE); il Presidente del Consiglio, invece, prende parte al Consiglio europeo insieme ai «capi di Stato o di governo degli Stati membri» (art. 15, par. 2, TUE). Il Parlamento italiano è stato anch’esso investito dai cambiamenti derivanti dall’integrazione, ma si può dire che si sia trattato di effetti di segno opposto: infatti, dall’introduzione dell’elettività del Parlamento europeo nel 1976, e in particolar modo dall’introduzione nel 2004 del divieto di doppio mandato, deputati e senatori devono convivere con i rappresentanti italiani in sede europea, anche essi eletti dai cittadini italiani.¹⁶¹ Il Parlamento nazionale ha risentito del processo di europeizzazione, nel senso che esso ha contribuito al venire meno della centralità delle Camere nel sistema politico italiano. Esso non è stato scelto come organo di dialogo con le istituzioni europee proprio in virtù della sua natura plurale e collegiale e delle sue modalità di funzionamento, necessariamente caratterizzate da una dialettica interna articolata che ne comporta l’intempestività.

In generale, è possibile affermare che si sia verificato un complessivo rafforzamento del ruolo del Governo, in quanto esso si pone come punto di riferimento e di guida dell’attività legislativa nei settori oggetto di disciplina europea, e come protagonista indiscusso dell’attività politica in Europa. La partecipazione dell’Italia all’Unione europea ha avuto due effetti che è possibile ricondurre al concetto di “presidenzializzazione”¹⁶²: da un lato, si è accentuato il ruolo del Governo, in quanto istituzione ufficialmente preposta a rappresentare l’interesse nazionale nel processo decisionale europeo; dall’altro, si è verificata un’esaltazione del *premier*, figura in prima linea a livello europeo nella rappresentanza e il coordinamento delle posizioni espresse dal suo Governo, in una posizione di supremazia che spesso gli viene negata a livello nazionale. Infatti, in sede di Consiglio europeo il Presidente del Consiglio ha modo di svolgere un ruolo cruciale in rappresentanza dell’Italia, nel processo di programmazione, di negoziazione e di *policymaking*, che solitamente rientrerebbero nelle competenze dei singoli Ministri. Il processo di “europeizzazione” degli Esecutivi di ciascuno Stato membro dell’Unione porta gli stessi a diventare un’istituzione più rilevante e più potente di quello che sarebbe se si trovasse in un contesto nazionale “isolato”. Allo stesso tempo, questa multidimensionalità consente

¹⁶¹ N. Lupo, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell’Unione europea*. IL POLITICO, LXXXIII, nn. 2-3, Univ. Pavia, Pavia, 2018, pp. 41-60.

¹⁶² R. Ibrido, N. Lupo, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019.

all'organo Governo di sfuggire più agevolmente alle proprie responsabilità e al controllo dell'opinione pubblica: questo avviene perché la forma di governo europea è caratterizzata da un potere esecutivo di tipo "frammentato", nei fatti distribuito in una molteplicità di centri decisionali, tra cui appunto i Governi nazionali, condizione che permette di trasferire agli occhi del pubblico le responsabilità verso terzi.¹⁶³

A partire dal trattato di Maastricht, la dimensione intergovernativa, rappresentata dal Consiglio dell'Unione europea e dal Consiglio europeo, è stata fortemente valorizzata a scapito di quella sovranazionale. Il ruolo del Governo – e in particolare del Presidente del Consiglio – è stato particolarmente potenziato dalla sua partecipazione attiva in sede europea, anche in virtù del ruolo ricoperto dal Consiglio europeo stesso: esso, infatti, è un'istituzione che, nata come una serie di vertici occasionali, ha ampliato progressivamente le sue funzioni, fino a diventare con il Trattato di Lisbona l'istituzione titolare di un ruolo essenzialmente strategico, tassello fondamentale del processo legislativo europeo.¹⁶⁴ È chiamata a dare «all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo» e a «definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali» (art. 15, par. 1, primo periodo, TUE). Questa competenza si è ulteriormente rafforzata in via di prassi, in quanto si è fatto, da un lato, organo gestore della crisi economico-finanziaria, e dall'altro è andato oltre la previsione del trattato secondo cui «non esercita funzioni legislative» (art. 15, par. 1, secondo periodo, TUE), intervenendo nel processo decisionale per mediare il raggiungimento di un accordo sui singoli procedimenti laddove il Consiglio dell'Unione europea non sia riuscito a deliberare.

1.3.2. La dinamica Governo-Parlamento nel rapporto con l'Unione Europea

Il rapporto tra Governo e Parlamento nella fase ascendente si caratterizza per l'assenza di riferimenti costituzionali. La disciplina *in toto* trova un suo fondamento nell'articolo 11 della Costituzione, ma si tratta di una base molto debole, che lascia al legislatore la disciplina della fase ascendente, e in particolare dei nuovi poteri affidati al Parlamento nazionale dal Trattato di Lisbona¹⁶⁵. Risulta fondamentale in questo contesto l'inquadramento del rapporto Governo-Parlamento come un qualcosa di più di un rapporto fiduciario, ma una dinamica che si estende alle funzioni parlamentari di controllo e di indirizzo nella formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ N. Lupo, *Il Governo italiano*, op. cit., p. 945-946.

¹⁶⁵ Cfr. P. Caretti, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli 2011, pp. 535-551; M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea* (voce), in *Dig. disc. Pubbl.*, 2012, spec. p. 509 ss.

Sin dagli albori, il coinvolgimento del Parlamento italiano alla fase ascendente è stato limitato, attestando la debolezza delle Camere in questo processo decisionale. Determinante su questo fronte è stata la convinzione, diffusa ai tempi, che trattandosi di un'organizzazione internazionale, il ruolo preminente dovesse essere attribuito agli Esecutivi. A riprova di ciò, non vi è traccia nei trattati istitutivi – né nelle norme interne – di un vero e proprio ruolo attribuito alle assemblee nazionali nel processo di definizione delle politiche comunitarie. Esso è comparso sommessamente, in modo disomogeneo tra gli Stati membri in base ai connotati di ogni forma di governo.

Dopo la brusca interruzione del processo di integrazione europea nel 2005, il punto di svolta è da rinvenirsi con il Trattato di Lisbona, il quale ha rappresentato uno spartiacque in merito al ruolo dei Parlamenti nazionali nel contesto europeo¹⁶⁶: esso, tra le altre cose, modifica l'articolo 12 del Trattato sull'Unione Europea, stabilendo che i Parlamenti nazionali «contribuiscono al buon funzionamento dell'Unione europea» e riportando le modalità con cui essi possono concorrere al raggiungimento di tale obiettivo. La ratifica del Trattato di Lisbona¹⁶⁷ e la sua entrata in vigore comporta quindi la necessità di ridisegnare le procedure di partecipazione dell'Italia all'Unione europea. L'ampliamento delle prerogative dei Parlamenti nazionali, per la prima volta “interlocutori diretti” delle istituzioni dell'Unione, si contrappone a una loro concomitante crisi a livello nazionale.¹⁶⁸

In Italia bisognerà aspettare fino a dicembre del 2012 per il primo intervento legislativo di adeguamento alle disposizioni del Trattato di Lisbona. Solo con la legge n. 234 del 2012 vengono resi per la prima volta effettivi i nuovi poteri spettanti ai Parlamenti nazionali nel complesso sistema europeo. Agli articoli dal 3 al 17, la legge n. 234 descrive il ruolo rivestito dal Parlamento nel processo di definizione della politica europea dell'Italia e nel processo di formazione degli atti europei. Con questa legge viene ridisegnato il rapporto tra Parlamento e Governo, valorizzando maggiormente il primo rispetto al passato e attribuendogli una serie di nuovi compiti.¹⁶⁹

In Italia, la prima disposizione di rilievo sul tema fu l'articolo 2, terzo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871, il quale sancì l'obbligo per l'Esecutivo di presentare, entro il 31

¹⁶⁶ N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 101 ss.

¹⁶⁷ Il Trattato di Lisbona è stato ratificato in Italia con la legge del 2 agosto 2008, n. 130, ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

¹⁶⁸ L. Bartolucci, C. Fasone, *Le procedure di raccordo con l'Unione Europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2014, pp. 2-7.

¹⁶⁹ F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, *op. cit.*, pp. 5-6.

dicembre di ogni anno, una relazione sulla Comunità economica europea e sulla Comunità europea dell'energia atomica. Due decenni dopo, la cosiddetta “Legge Fabbri” del 16 aprile 1987, n. 183, riconferma la necessità di stabilire una comunicazione tra Governo e Parlamento, stabilendo all'articolo 9 che il Presidente del Consiglio dei ministri – o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie – avrebbero dovuto comunicare alle Camere il contenuto di tutti i progetti di atti normativi comunitari. Quest'ultima segnava però un avanzamento nell'approccio alla risoluzione di queste questioni, poiché al comma 2 delineava la possibilità per le Camere di inviare al Governo delle “osservazioni” sui progetti di atti loro trasmessi.

A seguire, interviene in questo ambito nel panorama normativo italiano la cosiddetta “Legge La Pergola”, del 9 marzo 1989, n. 86, la quale prevedeva, tra le altre cose, degli obblighi informativi concernenti la fase ascendente: che il Governo dovesse presentare alle Camere una relazione semestrale sulla partecipazione al processo normativo comunitario; questo documento doveva contenere i principi-guida della politica italiana e, in particolare, gli indirizzi del Governo su ciascuna *policy* comunitaria (art. 7). Questi obblighi andavano però oltre alle previsioni precedenti, poiché implicavano un carattere qualitativamente diverso: non si tratta di mere comunicazioni, bensì di una previsione funzionale a rendere il Parlamento consapevole degli indirizzi governativi sulle politiche comunitarie.

L'innovazione del sistema ha avuto nuovamente luogo con la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (cosiddetta “Legge Buttiglione”), sempre in direzione di rafforzamento del Parlamento rispetto al Governo. Infatti, questa legge pone degli impegni ancora più stringenti all'Esecutivo nei confronti delle Camere: da un lato, amplia il novero degli atti che devono essere trasmessi alle Camere; dall'altro, viene attribuito al Presidente del Consiglio il ruolo di promozione e coordinamento dell'azione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea. La legge in questione introduce anche la possibilità di nominare un Ministro – senza portafoglio – per le politiche comunitarie, di cui il Presidente del Consiglio si può avvalere per il coordinamento della fase ascendente, di intesa con il Ministero degli affari esteri. La novità, legata all'applicazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sta nel fatto che il Dipartimento della Presidenza del Consiglio preposto svolge un ruolo tecnico di supporto, non solo del Ministro, ma anche delle Camere. La legge Buttiglione istituisce inoltre il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE, poi CIAE), ai sensi dell'articolo 2, volto a favorire l'assunzione di una posizione unitaria al Governo nella fase ascendente.

È importante soffermarsi su un istituto introdotto dalla legge Buttiglione: la riserva di esame parlamentare, per cui qualora le Camere abbiano iniziato l'esame di atti comunitari e dell'Unione europea, il Governo può svolgere le attività di propria competenza solamente concluso tale esame, e comunque decorso il termine di venti giorni. Trattandosi di un intervento delle Camere durante la fase di elaborazione dell'atto comunitario, può essere considerato come un istituto che rafforza la posizione del Parlamento rispetto al Governo, passando da subalternità a partecipazione effettiva.¹⁷⁰

La legge "di sistema" più recente è la 24 dicembre 2012, n. 234, in attuazione del Trattato di Lisbona: essa ha riformato organicamente le norme che regolano la partecipazione dell'Italia al processo di formazione della normativa europea, adeguando il quadro generale alla riforma in sede europea e sostituendo integralmente la legge n. 11/2005. Al fine di rafforzare in modo più decisivo il ruolo di controllo e di indirizzo politico del Parlamento nella fase ascendente, essa ha introdotto delle rilevanti novità volte a rafforzare il raccordo Governo-Parlamento. La legge prevede un sistema più articolato di obblighi di informazione del Governo: in primo luogo, viene individuato il Presidente del Consiglio come figura preposta ad assicurare il flusso informativo alle Camere, interlocutore unico e responsabile degli indirizzi assunti sui progetti europei; esso si sostituisce così al Ministro degli affari esteri come interlocutore primario delle istituzioni europee. Anche questa legge individua il Comitato interministeriale per gli affari europeo (CIAE) – presso la Presidenza del Consiglio – come organo di coordinamento dell'attività di governo nella fase di definizione delle posizioni nazionali e di predisposizione degli atti europei, ma viene affidato un ruolo anche al Dipartimento per le politiche europee al riguardo, che ha il compito di elaborare una posizione unitaria da portare in sede europea, basata sugli indirizzi emersi dal CIAE.

In materia di obbligo di informazione del Governo nei confronti delle Camere, la legge in questione riporta le previsioni già presenti nel Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona, per cui i progetti di atti legislativi europei indirizzati al Consiglio (dei ministri) dell'Unione Europea ed al Parlamento europeo devono essere trasmessi ai parlamenti nazionali, e tutti i documenti prodotti dalla Commissione devono essere inviati direttamente ai parlamenti nazionali, senza l'intermediazione dell'Esecutivo. La legge, perciò, delinea i presupposti affinché le Camere possano esercitare i poteri di indirizzo e di controllo loro attribuiti, in modo tale da garantire un corretto equilibrio tra Governo e Parlamento ed evitare un'eccessiva

¹⁷⁰ A. Vuolo, *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano, Guffrè Editore, Milano, 2008, pp. 546-547.

marginalizzazione del Parlamento nel processo di definizione degli atti europei. Inoltre, il Governo deve presentare alle Camere due relazioni annuali: la prima, di carattere programmatico, riguardante gli orientamenti che il Governo intende assumere l'anno successivo, e la seconda, di carattere consuntivo, volta a fornire al Parlamento gli elementi necessari per valutare la partecipazione italiana in sede europea e rendere conto degli sviluppi verificatisi nell'anno precedente.

Una delle principali novità in termini di attribuzioni al Parlamento riguarda la sua partecipazione al controllo di sussidiarietà, strumento che tutela la potestà legislativa dei Parlamenti nazionali in tutte le materie al di fuori dalla sfera di competenza esclusiva dell'Unione. Si tratta di un compito espressamente previsto dall'articolo 8 della l. n. 234/2012, intitolato "Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà", il quale sancisce il diritto delle Camere di esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione ovvero le proposte di atti basate sull'art. 352 TFUE. Questo potere, già di per sé rilevante, è potenziato dalla previsione di invio diretto del parere motivato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'UE e della Commissione europea, contestuale alla trasmissione al Governo.¹⁷¹ L'articolo si limita comunque a ripetere le disposizioni già previste nel Trattato e nel Protocollo, rinviando ai regolamenti parlamentari per una definizione puntuale sulle modalità di partecipazione al controllo di sussidiarietà.¹⁷²

Per quanto riguarda il processo decisionale relativo alla posizione da assumere in sede europea, la disciplina si è evoluta fino a far raggiungere al Parlamento un potere rilevante, anche se non di veto. Infatti, la legge n. 234/2012 stabilisce che il Governo debba assumere in sede europea una posizione "coerente" con gli indirizzi definiti dalle Camere. In questo modo, il Parlamento può partecipare al processo legislativo europeo, anche se in maniera indiretta. Il legislatore, però, ha deciso di non rivoluzionare il rapporto tra Governo e Parlamento, consentendo comunque all'Esecutivo di avere l'ultima parola in sede europea, e perciò può disattendere le indicazioni delle Camere, fermo restando l'obbligo di motivare la scelta difforme.¹⁷³

¹⁷¹ E. De Marco, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, a cura di P. Bilancia, Milano: CEDAM, 2016, pp. 26-32.

¹⁷² L. Bartolucci, C. Fasone, *Le procedure di raccordo con l'Unione Europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, op. cit., p. 16.

¹⁷³ F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, op. cit., pp. 9-15.

La legge n. 234 prevede anche lo strumento della “riserva d’esame parlamentare”, che può essere attivata dal Parlamento nel momento in cui l’esame di un progetto di atto dell’Unione europea viene messo all’ordine del giorno in una delle due Camere (art. 10). Una o entrambe le Camere possono richiedere di apporre, in sede di Consiglio dell’Unione europea, la riserva sul progetto in corso d’esame, e il Governo non potrà procedere alla formazione dell’atto finché non si concluderà l’esame parlamentare; ma, comunque, entro trenta giorni, decorsi i quali l’Esecutivo potrà continuare le proprie attività anche in mancanza di una pronuncia parlamentare. L’effetto di questa pronuncia è quello di un atto di indirizzo: perciò, sebbene abbia la potenzialità di incidere direttamente sull’attività del Consiglio, essa è direttamente proporzionale al margine negoziale detenuto dalla delegazione italiana in Unione europea. Si tratta, comunque, di uno strumento nelle mani del Parlamento per orientare l’attività di formazione degli atti in sede europea.¹⁷⁴

Senza dubbio, il Governo rimane il protagonista indiscusso della fase ascendente; il Parlamento, però, può fungere da “co-decisore” grazie agli strumenti forniti dalla legge n. 234, se utilizzati al massimo delle proprie potenzialità.

Anche nella fase discendente l’azione di Governo e Parlamento si esplica senza espliciti riferimenti costituzionali. È piuttosto rimessa al legislatore la definizione degli strumenti e dei meccanismi necessari a recepire e attuare gli atti europei non direttamente applicabili. Fino all’introduzione della legge n. 234 del 2012, le dinamiche tra Governo e Parlamento si sono rette sullo strumento della legge comunitaria annuale, introdotta dalla prima disciplina legislativa sul tema all’interno della legge “La Pergola” del 1989. Essa individuava come centro nevralgico di ricezione il Governo, in particolare il Consiglio dei Ministri, attribuendogli il compito di predisporre il disegno di legge comunitaria annuale con l’obiettivo di introdurre le disposizioni necessarie a recepire le norme sovranazionali, anche attraverso deleghe legislative e regolamenti (artt. 3 e 4). Risale agli inizi, perciò, la prevalenza del Governo nella fase discendente, e questo è confermato anche dalla scelta delle tecniche legislative preferite per dare attuazione al diritto dell’Unione: tra le opzioni previste – attuazione diretta con legge, delega legislativa, regolamenti di delegificazione, regolamenti governativi e ministeriali, attuazione in via amministrativa –, la forma che è prevalsa è stata la delega legislativa.

La legge n. 11 del 2005 conferma l’utilizzo della legge comunitaria come strumento di adeguamento del diritto interno a quello europeo, e ne arricchisce gli aspetti procedurali, anche

¹⁷⁴ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, op. cit., pp. 321-324.

e soprattutto riguardo il rapporto tra Governo e Parlamento. Sotto questo profilo, viene introdotto l'obbligo di coinvolgere le Camere già nella configurazione della legge comunitaria, tenendone conto le osservazioni. Altre forme di coinvolgimento in fase discendente sono, ad esempio, l'obbligo informativo a carico dell'Esecutivo con riferimento all'esecuzione governativa di decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie di particolare rilevanza; questo vincolo viene espletato tramite relazioni periodiche annuali, volto a consentire al Parlamento di esercitare un potere di controllo sugli sviluppi del processo di integrazione. Il tentativo del legislatore è quello di aumentare il grado di coinvolgimento delle Camere nella formazione degli atti di recepimento demandati al Governo.¹⁷⁵

La legge comunitaria si inserisce tra i procedimenti «legislativi duali, [...] caratterizzati dal concorrere di due centri di autonomia normativa: da un lato, quello del Parlamento, che converte, approva, indirizza, delega, coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il Governo, le regioni, le istituzioni comunitarie) che producono il nucleo normativo originario sul quale le Camere intervengono»¹⁷⁶. Per la legge comunitaria (e, ad oggi, per la legge di delegazione europea), la questione è più complessa, poiché interagiscono un numero più ampio di soggetti: l'Unione europea crea le norme, il Parlamento delega al Governo, e quest'ultimo adotta i decreti legislativi.

Nella sua configurazione, la legge comunitaria rispecchia i cambiamenti che caratterizzavano il sistema istituzionale del tempo e che sono tutt'ora presenti, in particolare la graduale perdita di centralità del Parlamento. Con questa legge, il Parlamento, da un lato, modifica direttamente parte della legislazione nazionale, ma dall'altro funge da riferimento normativo per gli altri soggetti istituzionali che interverranno con altri strumenti: il Governo con delega legislativa, regolamenti governativi o delegificazione, le Regioni con leggi regionali.¹⁷⁷

Sebbene lo strumento della legge comunitaria annuale venne considerata come una trovata brillante, non si può affermare che a livello attuativo sia stata un successo. Si sono infatti verificati ingenti ritardi, con tempi di adozione talmente lunghi che si sono tradotti spesso in periodi di *vacatio* della normazione comunitaria fino a due anni.¹⁷⁸

¹⁷⁵ B. De Maria. *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann e S. Staiano. Milano: Giuffrè Editore, 2008, pp. 576-583.

¹⁷⁶ A. Manzella, *Il Parlamento*, op. cit., p. 339 ss.

¹⁷⁷ L. Bartolucci. "Legge di delegazione europea" e "Legge europea": obiettivi e risultati di una prima volta, in *Amministrazione in cammino*, 2014, pp. 4-5.

¹⁷⁸ A. Celotto, *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 78.

La problematica del recepimento tardivo degli atti europei da parte dell'Italia si è tradotta in molteplici procedure di infrazione. La legge n. 234 del 2012 interviene in questo senso, senza soffermarsi sul riequilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nella fase discendente. L'elemento di innovazione maggiore della legge in esame è contenuto nel Capo VI, che si occupa dell'"adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". L'articolo 29 opera la sostituzione della legge comunitaria con due strumenti distinti: la "legge di delegazione europea" e la "legge europea". Si tratta di due atti normativi volti a dare flessibilità al processo di trasposizione del diritto dell'Unione nell'ordinamento italiano e a limitare i ritardi nell'adempimento degli obblighi europei. La legge di delegazione europea contiene i seguenti elementi: le deleghe legislative per il recepimento delle direttive e degli atti normativi europei; le autorizzazioni per il recepimento degli atti e delle direttive in via regolamentare; i principi che devono guidare la formazione delle leggi regionali nelle materie di legislazione concorrente. La legge europea contiene invece tutte le altre disposizioni, diverse dalle deleghe legislative, con le quali il legislatore dà diretta attuazione al diritto europeo, e tutte le modifiche necessarie per sanare i casi di disposizioni statali contrastanti con gli obblighi europei o casi di non corretto recepimento della normativa dell'Unione. La *ratio* di questo "sdoppiamento" si rinviene nella necessità di rendere più rapido l'*iter* di recepimento: l'auspicio del legislatore era di rendere più rapido l'esame della legge di delegazione sia in seno al Governo che nelle due Camere, contenendo essa solo deleghe legislative.

La legge n. 234 introduce una serie di elementi che permettono di comprendere lo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento nella fase di recepimento degli atti europei: in primis, viene introdotto l'obbligo di informazione delle Camere da parte dell'Esecutivo riguardo l'*iter* di attuazione degli obblighi europei, mediante relazioni periodiche sullo stato di recepimento delle direttive. In secondo luogo, viene introdotta una norma volta ad allineare il termine per l'adozione dei decreti legislativi, fissandolo entro sessanta giorni dal termine fissato dalla direttiva europea. Un'altra disposizione rilevante in questo ambito è la previsione che, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, il Governo possa presentare in Parlamento un disegno di legge privo di deleghe legislative ma volto ad attuare un atto normativo dell'Unione in materie di competenza statale: il presente strumento è un'eccezione rispetto alla linea adottata dalla legge n. 234, che sembra andare nella direzione di rafforzamento del Governo, poiché permetterebbe al Parlamento di fungere da protagonista nella trasposizione di un atto dell'Unione.

Dall'applicazione di questa legge di sistema emerge una prevalenza di utilizzo della delega al Governo. Questa evidenza dimostra come il ruolo dell'Esecutivo tenda a rafforzarsi rispetto al Parlamento nell'implementazione del diritto europeo, e ancora di più se si prende in considerazione l'utilizzo effettivo dei principi e i criteri direttivi del Parlamento nel conferimento della delega. Infatti, nella legge n. 234 sono riportati i principi e criteri direttivi generali, che dovrebbero ispirare tutte le deleghe legislative interne alla legge di delegazione europea; a questi, poi, il Parlamento dovrebbe aggiungere criteri e principi specifici per ogni materia trattata. Nella prassi, le deleghe conferite al Governo in questo ambito risultano piuttosto ampie, perciò l'attuazione del diritto europeo risulta, nei fatti, poco condizionato dalle indicazioni fornite dal Parlamento.¹⁷⁹

¹⁷⁹ F. Scuto, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, op. cit., pp. 41-42.

CAPITOLO 2

Il Governo “in azione”: le prassi tra leggi di conversione, legge di bilancio ed emergenza pandemica

Gli strumenti a disposizione dell'Esecutivo per influire sull'*iter legis* sono un elemento di fondamentale importanza per la comprensione delle attuali dinamiche tra Governo e Parlamento. In particolare, l'aspetto che ispira più riflessioni è il problema del ricorso “ordinario” da parte del Governo di quegli strumenti concepiti come “eccezionali”. Questo eccessivo utilizzo comporta un'alterazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, soprattutto per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa. Si tratta non solo dei decreti-legge in senso stretto, ma anche dell'uso, spesso nel loro *iter* di conversione, di strumenti quali i maxiemendamenti e la questione di fiducia, e dell'affermarsi di prassi quali i decreti c.d. “matrioska”, i c.d. “decreti staffetta precoce” e il monocameralismo “di fatto”.

Il dibattito sulle ragioni sottese all'abuso di questi strumenti – e in particolare della decretazione d'urgenza – si concretizza in due posizioni contrapposte¹⁸⁰. La prima è la tesi dominante, che legge questo fenomeno come sintomo della debolezza del Governo: l'Esecutivo si troverebbe “costretto” a legiferare mediante un uso massiccio della decretazione d'urgenza, in assenza di una modalità alternativa efficace a perseguire il proprio indirizzo politico in tempi celeri e certi.¹⁸¹

La seconda lo interpreta invece come manifestazione dello “strapotere” del Governo, il quale sarebbe in grado di legiferare tramite lo strumento legislativo ordinario in tempi consoni, ma decide di optare per il dispositivo di produzione legislativa che gli fornisce una maggiore prevedibilità complessiva dell'*iter* parlamentare.¹⁸² Si tratterebbe, infatti, di uno strumento utilizzato al di là dei casi di straordinaria necessità ed urgenza per cui è previsto dalla Carta

¹⁸⁰ F. Biondi, S. Leone. *Il Governo “in” Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, pp. 2-4.

¹⁸¹ Cfr. A. Predieri, *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di F. Cazzola, A. Predieri, G. Priulla, Giuffrè Editore, Milano, 1975, p. XX; G. Grottanelli De' Santi, *Usa ed abuso del decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 253. Più di recente, cfr. S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 772; V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di N. Lupo, CEDAM, Padova, 2010, p. 41 ss.; A. Pisaneschi, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, p. 8 ss.

¹⁸² Cfr. G. Lasorella, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, a cura di V. Lippolis e N. Lupo, Jovene Editore, Napoli, 2016, pp. 79-81; L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Cacucci Editore, Bari, 2022, pp. 327-328.

costituzionale, fino ad assumere le vesti di un'iniziativa legislativa "rinforzata" nelle mani del Governo¹⁸³ in quanto, rispetto all'iniziativa "normale", la sua efficacia normativa è anticipata al momento della presentazione in Parlamento, oltre ad essere «rinforzata dal vincolo temporale imposto dalla Costituzione»¹⁸⁴.

Indipendentemente dalla posizione assunta, è pacifico che il punto cruciale della questione non sia tanto l'utilizzo massiccio della decretazione d'urgenza in sé, quanto le conseguenze e le distorsioni che esso comporta. Il problema è piuttosto, quindi, il ruolo quasi ratificatorio in cui viene relegato il Parlamento nell'approvazione di decisioni significative: viene meno gran parte della funzione di esame e di critica che caratterizza le procedure legislative ordinarie, mortificando così il ruolo costituzionalmente previsto delle Camere¹⁸⁵, il cui spazio si riduce all'attività emendativa dei disegni di legge di conversione. Attività che, peraltro, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale e dei richiami del Presidente della Repubblica, sembrerebbe andare incontro a non pochi limiti.¹⁸⁶

L'elemento che ha reso possibile la progressiva affermazione del decreto-legge come primaria forma di normazione governativa è la questione di fiducia che, come si vedrà, innesca tutte le anomalie derivanti dall'uso smodato della decretazione d'urgenza. Anomalie che si verificano tanto a monte, in sede endogovernativa di stesura del testo, quanto in sede parlamentare, dove l'entità del fenomeno comporta una saturazione dei lavori parlamentari.¹⁸⁷ Anche le anomalie summenzionate, quali i decreti "matrioska" e il monocameralismo "di fatto", si spiegano solo con la capacità della questione di fiducia di accelerare l'*iter* del disegno di legge.¹⁸⁸

A questo problema ha contribuito sì il Governo, ma non in via esclusiva: il ricorso alla decretazione d'urgenza, in quanto procedimento "duale", è sempre avvenuto in una logica di

¹⁸³ La caratterizzazione del decreto-legge come "disegno di legge governativo rafforzato" si deve a A. Predieri, *Il governo colegislatore*, op. cit., p. XX, ripresa poi da G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, CEDAM, Padova, 1994, p. 175. Sul punto, cfr. A. Simoncini, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2006. *Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino, 2007, p. 122 s.; A. Simoncini, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di A. Simoncini, Eum Edizioni, Macerata, 2006, p. 37; G. Lasorella, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, op. cit., p. 64; N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*, Jovene Editore, Napoli, 2010, p. 99.

¹⁸⁴ A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 359.

¹⁸⁵ S. Curreri, *Riforme regolamentari e futuro del parlamento*, op. cit., pp. 772-773.

¹⁸⁶ Si fa riferimento alla sentenza n. 22 del 2012 e da ultimo alle sentenze nn. 151 e 215 del 2023, con cui la Corte costituzionale ribadisce che la «palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge» comporta una violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

¹⁸⁷ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 153.

¹⁸⁸ *Ivi*, pp. 299-302.

confronto dell'Esecutivo con il Parlamento. Ne sono un esempio gli eventi che hanno portato alla sentenza costituzionale n. 360 del 1996 sul divieto di reiterazione, quando il Parlamento faceva trascorrere i sessanta giorni previsti dall'art. 77 Cost. senza procedere alla conversione in legge dei decreti-legge e il Governo rispondeva con la reiterazione dei decreti decaduti.¹⁸⁹ Nonostante sia l'istituzione che più ha da perdere con l'affermazione di queste pratiche, il Parlamento non solo ha fallito nell'arginare questa tendenza, ma ne è anche stato parte attiva.

L'utilizzo di strumenti che alterano, di fatto, il rapporto tra Governo e Parlamento nella fase legislativa non riguarda solamente la decretazione d'urgenza, sebbene essa abbia preso il sopravvento su quasi l'intera attività parlamentare. L'utilizzo ordinario da parte del Governo del decreto-legge è reso possibile da quelle che possiamo chiamare "anomalie consuete" del procedimento legislativo, ovvero la questione di fiducia e il maxiemendamento, spesso utilizzate in abbinamento. Esse costituiscono delle forme piuttosto risalenti di intervento governativo nell'*iter* legislativo, che ne stravolgono il normale andamento grazie alle loro rilevanti conseguenze a livello procedurale.

Molte delle anomalie in esame nascono all'interno del procedimento di discussione e di approvazione della legge di bilancio, a partire dalle più consuete, quale l'utilizzo della questione di fiducia, ma anche le distorsioni cosiddette "innovative" dell'*iter legis*. Il disegno di legge di bilancio è per molti versi assimilabile ai disegni di legge di conversione: a partire dal fatto che entrambi sono riconducibili alla categoria dei disegni di legge ad iniziativa governativa obbligata, ma anche per l'elemento della data certa di approvazione finale. Nell'evoluzione che ne ha caratterizzato l'*iter* nel corso degli anni, è possibile rinvenire la nascita e l'affermazione di alcune delle distorsioni innovative che denotano oggi il procedimento legislativo ordinario e di conversione dei decreti-legge: a partire dal monocameralismo "di fatto", che nasce proprio in sede di manovra di bilancio, ma anche l'eterogeneità a livello di contenuto o l'esiguità del tempo di esame in Aula.

L'emergenza pandemica si inserisce quindi in un contesto caratterizzato da un procedimento legislativo già precario. A questo si somma il fatto che, proprio in virtù della sua natura emergenziale, essa ha accentuato i caratteri più problematici del sistema istituzionale, accelerando i processi di accentramento già in atto verso l'Esecutivo quale il decreto-legge. Ma non solo: le difficoltà incontrate dal Parlamento nel legiferare in pandemia hanno favorito

¹⁸⁹ A. Celotto. *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)*, in *Derecho PUCP*, n. 55/2002, pp. 55-62.

anche altre distorsioni dell'*iter* normativo, come l'utilizzo dei decreti-legge "minotauro" e dei decreti "staffetta precoce".

Affiancando le elusioni consuete del dettato costituzionale, queste nuove forme di distorsione non hanno fatto altro che accentuare il processo già in corso di verticalizzazione della decisione politico-normativa. Le nuove anomalie hanno trovato terreno fertile nel già problematico assetto assunto dal procedimento legislativo, configurandosi come un ulteriore aggravamento delle patologie preesistenti e contribuendo a quel circolo vizioso che porta il legiferare sempre più lontano dal dettato costituzionale. Infatti, l'utilizzo sistematico di questi *escamotage* associati alla produzione di fonti di rango primario da parte del Governo si inseriscono tutti nel processo di "monocratizzazione del circuito decisionale", caratterizzato appunto dalla centralità dell'Esecutivo nel legiferare. Il circolo vizioso che si innesca in questo modo ha però delle conseguenze non indifferenti: non solo si scardina il classico sistema di produzione delle fonti del diritto, ma travolge anche lo stesso assetto delle fonti normative secondarie. L'abuso della decretazione d'urgenza rende infatti sconveniente l'utilizzo del regolamento governativo, rendendo così necessario nel futuro l'intervento di rango primario che a sua volta giustificherà il ricorso estensivo alla decretazione d'urgenza.

2.1. Le "anomalie consuete" nella legislazione: questione di fiducia, maxi-emendamento e decretazione *omnibus*

Il processo di formazione delle leggi in Italia è caratterizzato da tempo da una molteplicità di elementi che lo allontanano dal disegno originario dei costituenti. Questo fenomeno è profondamente legato al processo di assestamento subito dalla forma di governo italiana nel corso dei decenni¹⁹⁰: il Governo si è progressivamente ritagliato degli spazi nell'*iter legis* tradizionalmente rimessi al Parlamento, in parte sfruttando gli strumenti già previsti dal nostro ordinamento e dando loro un nuovo uso, e in parte fornendo interpretazioni estensive delle regole in vigore.

Il procedimento legislativo ha assunto una forma precaria: si fonda, infatti, sull'utilizzo ordinario del decreto-legge quasi nella sua interezza, ma contraddistinto da un impiego coordinato di strumenti ed *escamotage* volti ad assicurare la buona riuscita dell'*iter*. Si parla, in particolar modo, di strumenti quali la quesitone di fiducia, spesso associata ai maxiemendamenti e ai c.d. decreti *omnibus*. L'uso di questi strumenti, soprattutto se applicati al decreto-legge, costituiscono delle rilevanti anomalie dell'*iter legis*, che però è possibile

¹⁹⁰ V. *supra*, cap. 1.

definire “consuete”. Si tratta, infatti, di elementi che qualificano la formazione delle leggi ormai da decenni, e il cui utilizzo è esploso in coincidenza con lo stabilizzarsi del decreto-legge quale strumento di ordinaria legislazione.

I dati sulla produzione normativa delle ultime legislature mostrano come tali strumenti sono utilizzati quasi esclusivamente in sede di conversione dei decreti-legge. Il loro utilizzo sull’approvazione di atti di altra natura risulta più limitato, probabilmente anche a causa della riduzione del numero di progetti di legge di natura ordinaria approvati. Nella XVII Legislatura (5 marzo 2013-22 marzo 2018) sono state approvate 379 leggi ordinarie, mentre nella XVIII (23 marzo 2018-12 ottobre 2022) il numero scende a 315.¹⁹¹ Su questi numeri, il peso dei decreti-legge convertiti sul totale delle leggi approvate è passato dal 21,9% della XVII Legislatura al 33% della successiva. Nella XIX Legislatura, su un totale di 89 leggi ordinarie approvate, il peso delle leggi di conversione si attesta invece al 47,2%.¹⁹²

L’utilizzo della questione di fiducia su leggi ordinarie si è registrato solo nel 12,5% dei casi nella XVII Legislatura e nel 20,9% nella XVIII Legislatura¹⁹³. Nell’ambito di quest’ultima fattispecie vanno poi evidenziate le procedure legate all’approvazione parlamentare delle leggi di bilancio¹⁹⁴, caratterizzate da un utilizzo quasi istituzionalizzato della questione di fiducia¹⁹⁵.

L’utilizzo della questione di fiducia su disegni di legge di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo è decisamente più frequente. Nella XVII legislatura, le leggi di conversione approvate con ricorso alla questione di fiducia in almeno uno dei due rami del Parlamento sono state il 43,4% dei casi, nella XVIII legislatura la percentuale sale al 55,8%¹⁹⁶ e nella XIX legislatura al 57,4%¹⁹⁷.

Questo fenomeno si concretizza in una tendenza del Governo a precludere il Parlamento dalla discussione dei provvedimenti, dimostrando così un’atrofia e un sostanziale cortocircuito nel funzionamento del parlamentarismo italiano.

¹⁹¹ Questo dato va letto alla luce della più breve durata della XVIII Legislatura, pari a 1664 giorni contro i 1833 della XVII Legislatura). V. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*. Roma, 2023, p. 29.

¹⁹² Camera dei Deputati. “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, in *Osservatorio legislativo e parlamentare. Politiche della legislazione*, XIX Legislatura, 13 gennaio 2024. Consultabile su: www.temi.camera.it.

¹⁹³ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, op. cit., p. 10.

¹⁹⁴ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 70.

¹⁹⁵ V. *infra*, par. 2.2.

¹⁹⁶ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, op. cit., p. 29.

¹⁹⁷ Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. Banche dati, *Lavori in Parlamento relativi ai disegni di legge governativi*, XIX Legislatura – Governo Meloni (dal 22 ottobre 2022, aggiornato al 09/01/2024).

2.1.1. L'istituto della questione di fiducia e il suo utilizzo strumentale

La prima delle “anomalie consuete” che caratterizzano il rapporto tra Governo e Parlamento nella produzione normativa è l'utilizzo dello strumento della questione di fiducia come tecnica di approvazione dei provvedimenti in tempi brevi. Nato in virtù del vincolo fiduciario e della verifica della sua sussistenza da parte del Governo, il suo utilizzo risale ai primi anni della Repubblica come lascito del periodo statutario.

Il rapporto tra Governo e Parlamento nel sistema italiano ha nel vincolo di fiducia la sua colonna portante; vincolo che, come ampiamente visto, è sancito dall'articolo 94 della Costituzione e declinato in vari istituti. Tra questi, l'unico non previsto esplicitamente dalla Carta costituzionale è la questione di fiducia, che si pone come «una votazione fiduciaria provocata spontaneamente da un Governo già in carica»¹⁹⁸.

L'istituto deriva da una lettura “in negativo” dell'articolo 94, dalla regola generale per cui una qualsiasi votazione contraria ad una proposta del Governo non ha degli effetti giuridici. In questo senso, è stata riconosciuta la possibilità per l'Esecutivo di attribuire un significato all'esito negativo di una votazione e rassegnare le dimissioni – una sorta di “pseudo-questione di fiducia”, ovvero la volontà del Governo di legare la propria sopravvivenza politica al voto di un provvedimento senza ricorrere ad un particolare strumento giuridico. L'utilizzo esplicito della questione di fiducia non è altro che una “formalizzazione” dell'assegnazione di questo particolare valore del voto con una dichiarazione preventiva, «impegnando in maniera consapevole e chiara le forze parlamentari»¹⁹⁹. Le dimissioni diventano obbligatorie in caso di “formalizzazione” della questione di fiducia, in quanto la Costituzione vincola il mancato ottenimento della fiducia da parte delle Camere – iniziale o incidentale – alle dimissioni del Governo.

Il Governo avrebbe quindi il diritto di “elevare a rapporto fiduciario” qualsiasi votazione parlamentare²⁰⁰: così come viene riconosciuto il potere del Parlamento di sfiduciare

¹⁹⁸ M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, p. 1.

¹⁹⁹ M. Galizia, *Crisi di gabinetto* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Giuffrè Editore, Milano, 1962, p. 380.

²⁰⁰ Nella storia della Repubblica italiana, le crisi di governo sono state di tipo “extra-parlamentare”, ossia sono nate da questioni politiche interne ai partiti della maggioranza, e non da un voto di sfiducia. L'unica eccezione ha riguardato il Presidente del Consiglio Romano Prodi, in due legislature diverse e a dieci anni di distanza (1998 e 2008), in entrambi i casi per aver perso voti di fiducia su singole risoluzioni. Rileva, in questa sede, il caso peculiare del Governo Draghi: le vicende sottostanti le sue dimissioni hanno riguardato un voto di fiducia in Senato su un atto di indirizzo (la c.d. “mozione Casini”), peraltro approvato, ma con soli 95 voti favorevoli; assenti, i senatori di Lega e Forza Italia, mentre i senatori del Movimento 5 Stelle hanno garantito il numero legale rimanendo in Aula come “presenti non votanti”. A questa evidente spaccatura hanno seguito le dimissioni del premier, prendendo atto l'impossibilità di ricostruire la coalizione di alleanza nazionale.

le Camere, allo stesso modo si desume l'attribuzione al Governo della facoltà di mettere in discussione il rapporto fiduciario – una dinamica che viene chiamata “reciprocità nel potere di verifica del rapporto fiduciario”.²⁰¹ Infatti, la fiducia delle Camere, accordata sulla base di un programma di Governo, è un atto che non esaurisce i suoi effetti nel momento in cui viene votata, ma continua a permanere nel tempo, per tutta la durata del mandato.²⁰²

La questione di fiducia, in mancanza di una vera e propria disciplina costituzionale, assurge a consuetudine costituzionale ormai sedimentata, sancendo così la possibilità del Governo di chiedere conferma del vincolo fiduciario dinanzi alle Camere.²⁰³ Ma è bene ricordare che questo istituto è rinvenibile per la prima volta nel sistema italiano come regola convenzionale del periodo statutario: il Governo, in sostanza, «si impegnava a dimettersi in subordine al verificarsi – o al non verificarsi – di un determinato fatto»²⁰⁴, configurandosi non tanto come un istituto a sé stante, quanto come una sorta di “ricatto politico” abbinato all'esito di una votazione.

La necessità di codificare l'istituto emerge con la sua affermazione quale consuetudine costituzionale nella I Legislatura: le prime due volte su un ordine del giorno, la terza su un vero e proprio postulato normativo in sede di approvazione da parte dell'Assemblea. Il 6 marzo 1952, l'allora Presidente del Consiglio De Gasperi introduce per la prima volta nella storia della neonata Repubblica italiana il problema della possibilità di porre di fronte alle Camere una questione formale relativa alla permanenza in carica del Governo. In particolare, De Gasperi decise di legare le sorti del suo Governo all'approvazione di un ordine del giorno di

²⁰¹ L.M. Mazzoni Honorati, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli Editore, Torino, 1991, p. 345. Sul punto, v. G. Rizza, *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Aa.Vv., Studi in onore di Antonio Amorth, Vol. 2. Scritti di diritto costituzionale e altri*, Giuffrè Editore, Milano, 1982, p. 538, secondo cui, ricostruito in questo modo il rapporto fiduciario, si realizza «pienamente il carattere circolare e paritario della relazione fiduciaria».

²⁰² D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 31-35.

²⁰³ La qualificazione dell'istituto della questione di fiducia come consuetudine costituzionale è pacifica in dottrina, v. V. Lippolis, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, Giuffrè Editore, Torino, 2011, pp. 243; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, Roma, 2007, pp. 95; A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 400 s.; M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, *op. cit.*, pp. 225 s.; A. Razza, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 3 ss. Diversamente, alcuni autori quale M. Pedrazza Gorlero, in *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 84, ritengono che l'accezione di consuetudine sia venuta meno nel momento in cui l'istituto è stato codificato, prima nei Regolamenti parlamentari e poi con la legge n. 400 del 1988.

²⁰⁴ M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, *op. cit.*, p. 80 e ss.

passaggio alla discussione e votazione degli articoli di un disegno di legge²⁰⁵, dichiarando di avere fiducia che «la risposta [del Parlamento] implichi, contenga e confermi la fiducia nel Governo»²⁰⁶, riguardando il disegno di legge un indirizzo di fatto essenziale della politica internazionale e interna del Governo stesso.

Si trattava di un'interpretazione inedita del vincolo fiduciario, che infatti provocò un dibattito parlamentare sulla possibilità di utilizzare uno strumento fiduciario non previsto dalla Costituzione. Il Presidente della Camera Gronchi rimise all'Assemblea la decisione sulla ammissibilità dello strumento: egli pose infatti in votazione il richiamo al Regolamento del deputato Leone-Marchesano, secondo cui l'ordine del giorno sarebbe stato inammissibile perché riguardante il rapporto fiduciario, il quale poteva essere regolato solamente nelle forme espressamente previste dalla Costituzione. La bocciatura del richiamo da parte della Camera dei Deputati permette di archiviare l'interrogativo sulla proponibilità della questione di fiducia e sposta l'attenzione del dibattito parlamentare sulla necessità di porre immediatamente in votazione l'ordine del giorno oggetto della questione di fiducia. Per il Presidente della Camera, questa votazione doveva assumere una veste prioritaria, in quanto essa «evidentemente condiziona la votazione degli altri ordini del giorno [...], almeno in ordine di priorità»²⁰⁷, poiché non avrebbe senso votare i restanti ordini del giorno senza prima sapere se il Governo gode ancora della fiducia della Camera. Infine, il dibattito parlamentare si concentrò sulle modalità di espressione del voto da parte dell'Assemblea: avanzata la richiesta di votazione per scrutinio segreto, la maggioranza si appellò al dettato costituzionale secondo cui «tutte le volte che si parla di fiducia, si vota per appello nominale»²⁰⁸.

Emersero in questo modo le conseguenze procedurali derivanti dalla messa in discussione da parte del Governo del rapporto fiduciario durante un dibattito parlamentare: la priorità della votazione²⁰⁹ e la votazione per appello nominale. E questo nuovo assetto nei rapporti tra Governo e Parlamento viene confermato anche nel febbraio del 1952, quando il Presidente De Gasperi chiese di considerare la votazione di un ordine del giorno «alla stregua

²⁰⁵ Legge 23 maggio 1951, n. 402, "Autorizzazione alla spesa straordinaria per il Ministero della difesa per il potenziamento della difesa del paese".

²⁰⁶ Camera dei Deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico*. I Legislatura, sed. pom. 6 marzo 1951, p. 26795.

²⁰⁷ Camera dei Deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico*. I Legislatura, sed. pom. 6 marzo 1951, pp. 26800 ss.

²⁰⁸ Camera dei Deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico*. I Legislatura, sed. pom. 6 marzo 1951, p. 26807.

²⁰⁹ Si intendeva per "priorità della votazione" la precedenza rispetto ad altre votazioni di uguale tenore, e non tale da modificare l'ordinario procedimento legislativo.

del voto di fiducia»²¹⁰. Mentre l'approvazione dell'ordine del giorno del 1951 rappresentava uno snodo fondamentale nel proseguimento dell'*iter* legislativo, essendo di passaggio agli articoli, questo era un atto di indirizzo vero e proprio, e la posizione della questione di fiducia in questo senso provocò ulteriori dibattiti e frizioni tra le forze politiche.²¹¹

Il precedente più importante è però quello del gennaio 1953, con la posizione della questione di fiducia sull'approvazione della c.d. "Legge truffa"²¹², riforma elettorale di stampo maggioritario. Si trattava, infatti, della prima volta in cui la questione di fiducia veniva associata al testo di un disegno di legge e, in particolare, a un articolo unico. In questo frangente, assodati i principi di priorità e di votazione palese, si presentavano le questioni legate all'indivisibilità e all'inemendabilità dell'oggetto sottoposto a votazione fiduciaria. Il Presidente della Camera rimise ancora una volta la decisione alla votazione dell'Aula, che si dovette pronunciare su tre quesiti di fondamentale importanza: il primo, relativo alla ammissibilità di porre la fiducia su un tale complesso di norme; il secondo, se tra gli effetti della votazione ci fosse anche l'indivisibilità del testo oggetto di questione di fiducia; infine, se dalla discussione e votazione derivasse la preclusione di presentare e votare emendamenti.

Con l'approvazione di questi tre quesiti, la Camera dei Deputati fissava definitivamente nella prassi gli effetti procedurali della questione di fiducia. E, insieme agli altri due episodi brevemente descritti, si può evidenziare già il carattere flessibile dell'utilizzo di questo strumento, in particolare in merito alla molteplicità degli scopi che può perseguire. Questi effetti procedurali verranno codificati solo nel 1971 alla Camera, e nel 1988 al Senato, con l'approvazione dei primi regolamenti parlamentari del periodo repubblicano.²¹³ La posizione della questione di fiducia produce perciò essenzialmente tre ordini di effetti: il voto palese per appello nominale; la priorità della votazione su cui è stata posta la questione di fiducia; e l'inemendabilità e indivisibilità dell'oggetto della votazione.

La previsione del voto palese è legata alle procedure vigenti nel periodo in cui si è affermato l'utilizzo della questione di fiducia: prima del 1988, la regola in Parlamento era il voto segreto. La *ratio* dietro l'utilizzo della questione di fiducia era perciò radicata nella volontà di "costringere" i parlamentari ad assumere pubblicamente la responsabilità delle proprie scelte in Aula. Introdotto come argine ai c.d. "franchi tiratori" e al ricorso governativo allo strumento fiduciario, l'affermarsi del voto palese come metodo ordinario di votazione fa

²¹⁰ Camera dei Deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico*. I Legislatura, sed. 1 febbraio 1952, p. 35175.

²¹¹ D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, op. cit., pp. 41-44.

²¹² Legge 31 marzo 1953, n. 148.

²¹³ A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della quesitone di fiducia*, op. cit., pp. 7- 8.

perdere alla questione di fiducia l'effetto di responsabilizzazione e ricompattamento della maggioranza. In virtù di ciò, non sono mancate proposte tese all'abolizione dell'istituto²¹⁴, o quantomeno a una revisione della sua disciplina²¹⁵.

Per quanto riguarda gli effetti procedurali di priorità, indivisibilità e inemendabilità²¹⁶, essi generano conseguenze non indifferenti per i lavori parlamentari. In primo luogo, la posizione della questione di fiducia provoca un cambiamento nel reale oggetto della votazione: la pronuncia assembleare non è più una questione "sostanziale" sul contenuto del provvedimento, bensì si tramuta in un voto diretto alla conferma della permanenza in carica dell'Esecutivo. La priorità attribuita al voto di fiducia è legata quindi al carattere fondamentale del vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento per il funzionamento del sistema istituzionale – stante che, senza accertarsi che permanga la fiducia delle Camere, deliberare su questioni ulteriori perde il suo senso. Per questo motivo, in entrambi i rami del Parlamento la questione di fiducia altera l'ordine delle votazioni degli emendamenti e assume immediata priorità²¹⁷. Il riconoscimento della priorità della votazione fiduciaria comporta, però, uno stravolgimento dell'equilibrio tra i soggetti del procedimento legislativo: le procedure e l'ordine dei lavori prestabiliti esistono per dare ordine all'*iter legis* anche nel senso di garantire la parità tra le proposte stesse, e quindi tra i loro proponenti. L'attribuzione della priorità alla proposta

²¹⁴ Tra le altre, v. A.C., X leg., Doc. II, n. 10, a firma dei deputati Cardetti, Andò, Labriola ed altri (PSI), la cui proposta era di sopprimere l'art. 116 r.C. in quanto divenuto superfluo con la prevalenza del voto palese.

²¹⁵ La volontà di una riforma della disciplina dell'istituto è testimoniata dall'introduzione nel regolamento della Camera, proprio a seguito delle riforme del 1988, dell'articolo 154, comma 2: «In via transitoria e fino all'approvazione di una nuova disciplina della questione di fiducia, l'eventuale posizione di essa da parte del Governo nel corso dell'esame di un progetto di legge sospende, salvo diverso accordo tra i Gruppi, il decorso dei tempi previsti dal calendario in vigore, che riprendono a decorrere dopo la votazione della questione stessa».

²¹⁶ La *troika* costituita dagli effetti procedurali di priorità, indivisibilità e inemendabilità è stata evidenziata per prima volta da A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 2, 1969, p. 39 (ora in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1960). Si veda inoltre M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, op. cit., pp. 218 ss.

²¹⁷ Il regolamento del Senato ne sancisce la priorità all'art. 161, co. 3-bis: «La posizione della questione di fiducia sull'approvazione di un articolo, dell'articolo unico del disegno di legge di conversione di un decreto-legge o sull'approvazione o reiezione di un emendamento, determina la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta. Se il voto del Senato è favorevole [...], tutti i restanti emendamenti, ordini del giorno e proposte di stralcio si intendono preclusi. [...]». Risulta invece superato dalla prassi il testo, tutt'ora vigente, dell'art. 116, co. 1, r.C. secondo cui «se il Governo pone la questione di fiducia sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, non è modificato l'ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal Regolamento». In particolare, la disposizione è stata disapplicata a partire dalla seduta del 23 gennaio 1980, con il c.d. "Iodo Iotti", una decisione del Presidente della Camera, secondo cui la questione di fiducia dà vita ad un *«iter autonomo e speciale»*. Sulla priorità del voto di fiducia si pronuncia la Giunta per il regolamento del Senato, con il parere reso il 19 marzo 1984: «quando la questione di fiducia è posta sull'approvazione di un articolo o dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge nel momento in cui deve avere inizio l'esame degli articoli – così come sull'approvazione di qualsiasi altro oggetto di voto – ne deriva la priorità della votazione dell'oggetto sul quale la fiducia è stata posta, con la conseguenziale automatica esclusione di qualsiasi emendamento, stralcio, divisione o aggiunta», nonché della richiesta ai sensi dell'art. 96 r.S. di non passaggio all'esame degli articoli. Così in *A.S., XV leg., res. sten. 21 dicembre 2007*, pp. 23 ss.

governativa oggetto della fiducia esalta il ruolo del Governo “in” Parlamento, che assume la forma di un vero e proprio *dominus* della decisione legislativa, e al contempo spoglia il Parlamento del suo potere decisorio, rendendolo di mera ratifica.²¹⁸

In secondo luogo, una conseguenza essenziale della posizione della questione di fiducia è la “indivisibilità” del suo oggetto. Da un punto di vista procedimentale, esso non può essere oggetto di “votazione per parti separate”, suscettibile così di portare a risultati potenzialmente divergenti tra loro²¹⁹. L’indivisibilità è perciò l’elemento che permette di approvare i provvedimenti in un colpo solo; ed è proprio lo sfruttamento dell’indivisibilità dell’oggetto che ha portato alla nascita di pratiche distorsive come quella dei maxiemendamenti, il quale verrebbe altrimenti facilmente arginato dalla richiesta del voto per parti separate.

La conseguenza diretta dei requisiti di priorità e di indivisibilità dell’oggetto del voto di fiducia è la sua assoluta inemendabilità²²⁰: dovendo votare il testo nella sua interezza, e per giunta con priorità rispetto a qualsiasi altro, esso non potrà essere modificato – né procedendo a una sua approvazione solo parziale, né attraverso modifiche o integrazioni di contenuto. Nella prassi delle Camere, se il Governo lega la sua sopravvivenza all’esito di un certo voto, la scelta del Parlamento deve essere “secca”, non mediata, senza vie di mezzo tra approvazione e reiezione del provvedimento oggetto della questione di fiducia, con le conseguenze che ogni esito comporta per la permanenza in carica dell’Esecutivo. L’immodificabilità dell’oggetto costituisce un elemento di estrema forza del Governo rispetto al Parlamento: in questo modo, quest’ultimo dovrà deliberare «senza possibilità di partecipare alla definizione del deliberando, nonché senza poter definire le modalità e i tempi per il voto»²²¹.

L’aspetto che più sembra minato dalla posizione della fiducia è proprio il potere di emendamento dei parlamentari²²², che dovrebbe coincidere con il potere di modificare un testo in quanto soggetti titolari della funzione legislativa. La decadenza di emendamenti e subemendamenti a seguito della posizione della questione di fiducia – e, in generale,

²¹⁸ G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, pp. 805-808.

²¹⁹ La c.d. “votazione per parti separate” è prevista da entrambi i regolamenti in maniera analoga, con delle differenze sull’accesso alla stessa. Gli articoli 87, comma 4, r.C. e 102, comma 4, r.S. stabiliscono che la votazione per parti separate può avvenire «quando il testo da mettere ai voti contenga più disposizioni o si riferisca a più argomenti o comunque sia suscettibile di essere distinto in più parti aventi ciascuna un proprio significato logico e un valore normativo».

²²⁰ Cfr. A. Manzella, *Note sulla questione di fiducia*, *op. cit.*, p. 39; M. Olivetti, *La questione di fiducia*, *op. cit.*, p. 220.

²²¹ G. Piccirilli, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, *op. cit.*, p. 810.

²²² Questo effetto si verifica soprattutto in Aula, poiché per prassi il maxiemendamento tende ad essere “conservativo”, come si vedrà in seguito, ovvero tende a trasporre i lavori effettuati in sede di Commissione in un veicolo normativo unico che permetta la posizione della questione di fiducia in Assemblea.

l'inemendabilità del testo – sembrerebbe essere in contrasto con le regole costituzionali del procedimento legislativo. Sebbene, infatti, anche la Corte costituzionale abbia individuato nel procedimento legislativo che deriva dalla questione di fiducia un “procedimento *speciale*”, ricavando la specialità dall'articolo 72 della Costituzione, è pacifico che esso debba rispettare un nucleo minimo di regole. L'articolo 72 sancisce la necessità che un disegno di legge venga «esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa», e soprattutto che venga approvato «articolo per articolo e con votazione finale»: in entrambi i casi, la posizione della questione di fiducia fa venir meno alcuni passaggi fondamentali.²²³

Riconoscere al Governo un compito così determinante come l'individuazione di quali provvedimenti siano “assolutamente prioritari”, con le conseguenze che ne discendono, significa riconoscere al Governo la possibilità di modificare i caratteri dell'*iter legis*. Significa far venire meno l'articolazione fondamentale del procedimento legislativo: discussione e votazione degli emendamenti sono i momenti in cui si forma la volontà politico-parlamentare, e la loro assenza simboleggia il venir meno dell'elemento del dialogo e della mediazione trasparente, determinando un vero e proprio snaturamento della funzione legislativa del Parlamento.²²⁴

La codificazione della questione di fiducia nei due regolamenti parlamentari, caratterizzata da marcate differenze nella disciplina dell'istituto, costituisce già un primo elemento critico nella compatibilità con il dettato costituzionale, in particolare con il principio di esercizio “collettivo” della funzione legislativa di cui all'articolo 70 della Costituzione. Un noto esempio di ciò è la previsione, alla Camera, di un intervallo di almeno ventiquattro ore tra la posizione e la votazione della questione di fiducia – che, tra le altre cose, sospende i lavori delle Commissioni permanenti²²⁵. Quasi come contrappeso, al Presidente della Camera è attribuito un potere che invece non spetta al Presidente del Senato: proprio in quelle ventiquattro ore, infatti, egli può valutarne l'ammissibilità, in particolare se abbinata alla presentazione di un maxiemendamento, senza possibilità di appello da parte del Governo.²²⁶

²²³ D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, op. cit., p. 81.

²²⁴ *Ivi*, pp. 89-91.

²²⁵ Articolo 116, comma 3, r.C.

²²⁶ Fatto salvo il caso in cui si ricorra ad un decreto-legge per motivi di «necessità e urgenza», come evidenziato da N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, op. cit., p. 76. La possibilità di un vaglio di ammissibilità anche al Senato è stata espressamente esclusa dallo stesso Presidente del Senato, quando ha affermato che «la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo», rifacendosi al parere della Giunta per il Regolamento del 19 marzo 1984, cfr. *A.S., XIV legisl., res. sten., 02.02.2006*, p. 11.

L'utilizzo della questione di fiducia caratterizza l'azione del Governo in Parlamento ormai da decenni. Se in passato lo strumento veniva utilizzato con una certa moderazione da parte dei governi²²⁷, dagli anni '90 il suo impiego ha dominato la produzione normativa. L'azione dell'Esecutivo a livello normativo si è concretizzata in una serie di voti di fiducia, posti su provvedimenti considerati essenziali per la realizzazione del proprio indirizzo politico, con gli scopi più svariati – superare l'ostruzionismo, accelerare il procedimento legislativo, o comunque in generale per favorire l'approvazione di provvedimenti concreti mediante una sorta di “ricatto”.

Sebbene la *ratio* dell'istituto sia da ricercarsi nel vincolo fiduciario sancito dall'articolo 94 della Costituzione, da cui deriva il potere dell'Esecutivo di verificare in qualsiasi momento la sussistenza della fiducia²²⁸, nella prassi i Governi hanno interpretato l'utilizzo della questione di fiducia in modi diversi, non sempre riconducibili al modello costituzionale.

Si sono affermate due principali motivazioni a difesa dell'utilizzo strumentale di questo istituto. La prima è quella che mantiene l'elemento fiduciario: l'Esecutivo richiama la maggioranza parlamentare ad approvare in blocco un provvedimento funzionale all'attuazione del proprio indirizzo politico – il quale è notoriamente alla base del vincolo fiduciario tra Governo e Parlamento.

La seconda consiste invece in una forma di controllo da parte dell'Esecutivo e della stessa maggioranza sui lavori parlamentari, per accelerarli e per eludere le pressioni esterne e l'eventuale ostruzionismo. Alla luce delle disposizioni vigenti, però, il Governo dispone di strumenti adeguati a vedersi garantita l'approvazione dei suoi provvedimenti essenziali e per essere tutelati dall'ostruzionismo. Perciò è evidente come la vera ragione di utilizzo della fiducia in questo senso, chiamato anche “fiducia-garanzia”²²⁹, sia da ricercarsi nelle conseguenze procedurali già citate. In questo modo, l'istituto perde il suo carattere fiduciario, perché l'oggetto della fiducia non è più l'indirizzo politico, bensì la rapida approvazione di un singolo provvedimento.²³⁰

²²⁷ Si vedano i dati riportati da M. Olivetti, *La questione di fiducia*, op. cit., pp. 349 ss.

²²⁸ M. Mazziotti di Celsio, *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè Editore, Milano, 1981, p. 803.

²²⁹ A. Razza, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, op. cit., pp. 21-22.

²³⁰ C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2008, pp. 606-612.

2.1.2. La questione di fiducia sui disegni di legge di conversione e il predominio della decretazione d'urgenza

Ad oggi, una buona parte dei provvedimenti legislativi vengono approvati mediante voto di fiducia, snaturando il rapporto tra Governo e Parlamento e favorendo l'imposizione della volontà del primo sul secondo. In particolare, è bene sottolineare come una significativa quota dei provvedimenti approvati con la questione di fiducia sono leggi di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo. In questo caso, è possibile definire l'utilizzo dell'istituto come "fiducia-necessitata"²³¹, legata cioè a scadenze costituzionali, come il termine fisiologico dei sessanta giorni per i decreti-legge. Questa combinazione tra questione di fiducia e decreto-legge produce un'esaltazione del Governo nella produzione normativa e trasforma gli equilibri che dovrebbero caratterizzare il rapporto tra Assemblea ed Esecutivo, con evidente primato del secondo sul primo.²³²

L'utilizzo dell'istituto della questione di fiducia appare aver subito una sorta di "specializzazione", soprattutto a partire dalle prime legislature del maggioritario. Infatti, l'utilizzo da parte del Governo della questione di fiducia si concentra sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge. Questo fenomeno, dovuto in parte al fatto che oramai il numero di disegni di legge ordinari è drasticamente ridotto in favore della decretazione d'urgenza, è spiegato dal limite temporale imposto ai decreti-legge per la loro discussione e conversione, che comporta un utilizzo c.d. "tecnico" dello strumento fiduciario.

La tendenza a "forzare la mano" sui disegni di legge di conversione si accompagna a una concomitante perdita degli elementi che dovrebbero caratterizzare il decreto-legge per come è costruito a livello costituzionale. Se venissero rispettati i principi che ne dovrebbero ispirare l'utilizzo – l'urgenza, la necessità, la straordinarietà, la provvedimentalità, l'omogeneità nella disciplina, la collegialità del Governo nell'adozione –, l'*iter* del decreto-legge riuscirebbe tendenzialmente a svolgersi nel rispetto delle procedure e dei tempi necessari per la sua conversione. È proprio l'allontanamento da questi principi che rende necessario l'utilizzo della questione di fiducia per giungere a una decisione entro i sessanta giorni – e in particolare la disomogeneità nel contenuto, indice lampante del mancato rispetto dei fondamentali requisiti di necessità e urgenza previsti esplicitamente dall'articolo 77 della Costituzione.

²³¹ A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, op. cit., pp. 21-22.

²³² D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, op. cit., pp. 77-81.

Il procedimento di conversione dei decreti-legge non è accompagnato da una disciplina puntuale che ne assicuri l'approvazione in tempi certi. Si pensi, ad esempio, alla "transitoria" previsione di non applicazione del contingentamento dei tempi alla Camera per questi procedimenti²³³, e in generale alla mancanza di una struttura adeguata che assicuri la conclusione del procedimento. Nonostante ciò, il Governo continua ad utilizzare la decretazione d'urgenza per imporre le priorità governative nell'agenda parlamentare – anche perché, proprio in virtù dei requisiti di necessità e urgenza, e il conseguente termine di sessanta giorni, la presentazione di un decreto-legge alle Camere comporta il riconoscimento di una sua priorità sul resto degli atti in esame e la revisione dell'intera programmazione.

A questo binomio favorevole di cui gode il decreto-legge, tra priorità di esame dei relativi disegni di legge di conversione e procedimento speciale abbreviato, si aggiunge sempre la possibilità in capo al Governo di utilizzare la questione di fiducia quale strumento tecnico per garantire l'approvazione della legge di conversione. Una delle costanti di questo utilizzo della questione di fiducia è il suo essere posta in gran parte su leggi di conversione di particolare portata normativa, soprattutto se il decreto-legge è intersettoriale.²³⁴ Il tema del peso normativo delle leggi di conversione è direttamente collegato alla portata dei decreti-legge stessi: la conversione con fiducia riguarda specialmente decreti che già nascono particolarmente estranei alla logica dell'art. 77 Cost. nella loro fase endogovernativa, che si traduce nella presentazione alle Camere di testi *ab origine* a contenuto plurimo e perciò incompatibili con la ridotta quantità di tempo prevista per il loro esame. Con la questione di fiducia, l'approvazione è però garantita – anche a costo di "strozzare" il dibattito parlamentare.²³⁵

Le ragioni dell'utilizzo della fiducia tecnica sui disegni di legge di conversione²³⁶ sono ricollegabili alla necessità di assicurare l'approvazione in tempi celeri, entro il termine di sessanta giorni. Ciò si verifica principalmente presso la Camera dei Deputati, in virtù di quanto previsto dalla disciplina transitoria – tutt'ora in vigore – *ex* articolo 154 r.C.: il suo utilizzo, perciò, è mirato a evitare che la discussione si prolunghi oltre il termine perentorio, producendo la decadenza del decreto-legge e le connesse conseguenze per la certezza del diritto. Ma ciò

²³³ Articolo 154, comma 1, del Regolamento della Camera dei Deputati: «In via transitoria non si applicano al procedimento di conversione dei decreti-legge le disposizioni di cui ai commi 7, 8, 9, 10, 11 e 12 dell'articolo 24; i disegni di legge di conversione dei decreti-legge sono inseriti nel programma e nel calendario dei lavori tenendo conto dei criteri di cui al comma 3 dell'articolo 24 e sono esaminati secondo quanto previsto, in particolare, dagli articoli 81, 85, 85-bis e 96-bis».

²³⁴ F. Biondi, S. Leone, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzioni e problematiche attuali*, *op. cit.*, pp. 19-20.

²³⁵ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, *op. cit.*, p. 85.

²³⁶ Questa modalità di utilizzo della questione di fiducia è anche detta "fiducia-necessitata" da scadenze costituzionali, e si applica ai casi di disegno di legge di conversione di un decreto-legge e al disegno di legge di bilancio, come definito da A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, *op. cit.*, p. 2.

riguarda anche la volontà dell'Esecutivo, soprattutto presso la prima Camera, di evitare variazioni al testo frutto di delicati accordi politici tra le forze di maggioranza. L'utilizzo più frequente della questione di fiducia avviene però nella seconda Camera, per scongiurare il rischio di modifiche al testo già approvato nella prima e la conseguente necessità di rimandare indietro il testo per un'ulteriore approvazione.

L'utilizzo della fiducia sulle conversioni comporta l'impossibilità sostanziale di modifiche sul testo da parte dell'Assemblea, in virtù delle conseguenze procedurali che conseguono la posizione della questione di fiducia. Viene così nettamente limitata la potestà emendativa dell'Assemblea nei riguardi della possibilità di vedere discusse e votate le proposte di modifica, in potenziale contrasto con il dettato costituzionale in materia di procedimento legislativo²³⁷. Ma altrettanto significativa è la riduzione del ruolo dell'Assemblea per quanto riguarda l'incidenza della questione di fiducia sulla produzione normativa nel suo complesso: è bene, infatti, prendere in considerazione non solo il numero assoluto di disegni di legge di conversione approvati tramite fiducia tecnica, ma anche la loro portata normativa in termini di quantità di disposizioni introdotte con il binomio decreto-questione di fiducia.²³⁸

L'utilizzo sistematico di questa combinazione da parte del Governo – così come il ricorso spasmodico alla decretazione d'urgenza – è spiegato dagli effetti procedurali della questione di fiducia, e in particolare dal suo effetto “fluidificante” sul procedimento di conversione. Essa, infatti, a fronte dell'impraticabilità della reiterazione, permette la conclusione dell'*iter* indipendentemente dallo stato del procedimento senza che la maggioranza opponga resistenza, pena la decadenza del decreto-legge. L'effetto di questa pratica è però la dilatazione dei tempi d'esame nel primo ramo, a causa del venir meno dell'incentivo a concludere in tempi brevi l'esame per permettere la discussione anche nella seconda Camera, dove invece il procedimento si concluderà con il voto di fiducia. Si crea così una “monocameralizzazione” surrettizia dell'*iter legis*, in evidente tensione con il principio dell'esercizio collettivo della funzione legislativa.

Ma la “fluidificazione” dei passaggi parlamentari ha effetti negativi anche nella fase endogovernativa di formazione del decreto-legge: se non ci fosse la certezza di poter forzare il procedimento con la questione di fiducia, il Governo si troverebbe di fronte alla difficoltà di legiferare quasi esclusivamente mediante decretazione d'urgenza. Si porrebbe, infatti, il

²³⁷ Si potrebbe parlare quasi di una sede redigente “di fatto”. L'ipotesi dell'esame in sede redigente è però esclusa per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, ex art. 35, co. 1, r.S. e art. 96-bis, co. 1, r.C.

²³⁸ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 80-83.

problema del rispetto effettivo del termine di sessanta giorni, in particolar modo per i decreti più consistenti – spingendo l'Esecutivo a non ricorrervi più con tale frequenza.²³⁹

Sembrerebbe, dunque, che la distorsione del procedimento legislativo e del sistema delle fonti sia causata dall'allontanamento del decreto-legge dal modello costituzionalmente previsto, nella misura in cui il Governo dispone dello strumento della questione di fiducia, con tutte le sue implicazioni procedurali all'interno dell'*iter legis*. La questione di fiducia è perciò individuabile come fattore abilitante per le distorsioni appena ripercorse, risultando «il vero grande scandalo del nostro diritto parlamentare»²⁴⁰.

2.1.3. Il maxiemendamento e il suo utilizzo abbinato alla fiducia

Il punto più basso dell'involuzione dell'istituto della questione di fiducia è rappresentato dal suo utilizzo sul cosiddetto “maxiemendamento”²⁴¹. L'utilizzo della fiducia si tramuta così in un mero espediente procedurale, perdendo qualsivoglia riferimento all'indirizzo politico e al vincolo fiduciario su esso basato²⁴². La nascita e l'affermazione di questa prassi deriva da particolari esigenze procedurali che lo legano inesorabilmente alla questione di fiducia e ai suoi vantaggi in termini di certezza e celerità nell'approvazione del provvedimento. Ma si tratta di una prassi definita “deviante” rispetto al modello costituzionalmente delineato all'articolo 72²⁴³, in grado tra l'altro di «incidere negativamente [...] sul rispetto delle prerogative dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento legislativo»²⁴⁴.

Per “maxiemendamento” si intende «la presentazione, nel corso dell'esame in Assemblea, di una proposta di modifica del testo del provvedimento da approvare che ne altera radicalmente l'impianto normativo, venendo contemporaneamente ad incidere su più articoli della proposta»²⁴⁵. Presentato dal Governo dopo lo scadere del termine ordinario per gli

²³⁹ *Ivi*, pp. 299-301.

²⁴⁰ M. Manetti, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, p. 64.

²⁴¹ Cfr. E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2005, pp. 807 ss.; N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature di maggioranza*, *op. cit.*, pp. 41 e ss.; V. Di Porto, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene Editore, Napoli, 2016, pp. 103 ss.; I. G. Veltri, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 1 ss.; N. Lupo (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Cedam, Padova, 2010.

²⁴² C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, *op. cit.*, pp. 587-588.

²⁴³ I. G. Veltri, *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, *op. cit.*, p. 2.

²⁴⁴ P. Passaglia, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET giuridica, Torino, 2006, p. 1379 e ss.

²⁴⁵ E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, *op. cit.*, pp. 807-808.

emendamenti, si tratta di uno strumento formalmente riferito a un unico articolo, ma che nei fatti incide sull'intero testo in discussione, sostituendolo in tutto o in parte. I maxiemendamenti sono storicamente emendamenti "innovativi", volti cioè a modificare il provvedimento nella sua sostanza e spesso introducendo novità non discusse e votate in Commissione – che spesso esulano anche dalla *ratio* del provvedimento. Specialmente nelle ultime legislature, però, il maxiemendamento presentato dal Governo è diventato tendenzialmente di tipo "conservativo", ovvero riepilogativo degli emendamenti approvati in sede di Commissione. In entrambi i casi, l'effetto procedurale è il medesimo: la limitazione netta del potere di emendamento dell'Assemblea, pena il rischio di una crisi di governo.

La prassi dei maxiemendamenti risale agli anni '50, nelle sue primissime applicazioni in combinato disposto con la questione di fiducia, quando l'assetto istituzionale e i rapporti tra Governo e Parlamento erano nettamente diversi rispetto ad oggi. Il periodo proporzionale, soprattutto nei suoi primi quarant'anni, era caratterizzato da un Parlamento pienamente esposto all'ostruzionismo e da un Esecutivo privo degli strumenti istituzionali idonei a guidare l'attività parlamentare e a veicolare il proprio indirizzo politico.

Il primo caso in cui emerge il binomio maxiemendamento-questione di fiducia è quello della c.d. "Legge truffa" nel 1953: il Presidente del Consiglio De Gasperi decide di porre la fiducia, alla Camera, «sull'accettazione della residua parte dell'articolo unico del disegno di legge n. 2971, *modificato*» da cinque emendamenti. Si tratta di uno dei casi fondanti della disciplina sulla questione di fiducia in generale, con una novità procedurale non indifferente: la fiducia non è posta su un voto che in ogni caso l'Assemblea avrebbe dovuto effettuare, bensì ha come oggetto un intero disegno di legge composto da un unico articolo. In questo senso, si può dire che la prassi del maxiemendamento alla Camera risalga proprio a questa vicenda: per la prima volta, è il Governo a definire il testo da sottoporre al voto di fiducia dell'Assemblea²⁴⁶ – una sorta di "maxi-emendamento *ante litteram*"²⁴⁷, che pose le basi per la costruzione della consuetudine costituzionale che, con le sue evoluzioni, giunge al giorno d'oggi.

Nel periodo proporzionale, questo binomio viene utilizzato unicamente in circostanze particolari, come appunto quella della "Legge truffa". Si tratta infatti di uno strumento di carattere eccezionale, il cui utilizzo nella c.d. "I Repubblica" costituisce una *extrema ratio* in tendenziale coincidenza con l'apertura di una crisi di governo. Perciò, si può notare la

²⁴⁶ N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, op. cit., pp. 90-93.

²⁴⁷ *Ivi*, p. 96.

differenza con l'utilizzo della questione di fiducia al giorno d'oggi: non si tratta, infatti, di uno strumento di compattamento, volto alla ricostruzione dell'unitarietà della maggioranza intorno all'indirizzo politico, bensì un ultimo – spesso disperato – tentativo di approvare un provvedimento necessitato, che infatti spesso coincideva con la legge finanziaria.²⁴⁸

Ciò che ha portato alle distorsioni odierne – a partire dallo stesso uso del decreto-legge come forma di iniziativa legislativa rinforzata, ma anche la figura dei maxiemendamenti – è proprio la mancanza di strumenti in mano al Governo atti a guidare il procedimento legislativo, mancanza che si è fatta più evidente con il passaggio al sistema maggioritario.²⁴⁹ Il ricorso alla fiducia sui maxiemendamenti si è quindi istituzionalizzato nel corso degli anni '90, passando da sintomo di un Esecutivo ormai in crisi a strumento di consolidamento dell'indirizzo governativo.

Il combinato disposto di maxiemendamento e questione di fiducia è da considerarsi come un *unicum* inscindibile, proprio in virtù delle conseguenze procedurali del voto fiduciario, senza le quali la *ratio* sottesa all'utilizzo del maxiemendamento viene necessariamente meno. Infatti, quest'ultimo si avvale dell'indivisibilità determinata dalla fiducia, che permette di ovviare alle eventuali richieste di votazione per parti separate o alla presentazione di subemendamenti. È perciò evidente come, in regime maggioritario, il ricorso alla questione di fiducia sia riconducibile alle conseguenze procedurali di priorità della votazione, indivisibilità e inemendabilità. E il suo utilizzo abbinato al maxiemendamento permette di eludere limiti e controlli regolamentari – per quanto esigui – poiché il risultato è un testo riscritto e “blindato”.²⁵⁰

Su un piano prettamente politico, l'uso del maxiemendamento appare come lo strumento ideale per un Parlamento “decidente”: produce, infatti, la sensazione di poter decidere tutto subito e permette a tutti gli attori del processo decisionale di trarne qualche vantaggio. In primo luogo, i parlamentari di maggioranza possono così evitare di assumersi responsabilità di fronte ai propri *stakeholders* per l'approvazione di norme a loro sgradite, dichiarando di averlo fatto “per non far cadere il Governo”; i parlamentari di opposizione, a loro volta, si esentano da qualsivoglia responsabilità nella formazione di un provvedimento “approvato a colpi di fiducia”; infine, il Governo può così sottoporre al voto finale un testo su

²⁴⁸ E. Griglio, *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, op. cit., pp. 809-810.

²⁴⁹ V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di temi certi di esame nei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, p. 43.

²⁵⁰ A. Razza, *Note sulla normalizzazione della questione di fiducia*, op. cit., p. 22.

cui ha l'ultima parola.²⁵¹ Nel procedimento decisionale contemporaneo, perciò, i maxiemendamenti costituiscono un *escamotage* procedimentale funzionale alla risoluzione dei problemi politici che si presentano nel rapporto tra la necessità di una decisione rapida e la coesistenza di anime anche molto diverse all'interno della stessa maggioranza – mettendosi così al riparo da potenziali “veti incrociati”. In questo senso, emergono tutti i limiti dell'approccio “giustificazionista” a questo espediente procedurale, per cui il suo utilizzo sarebbe legato alla debolezza istituzionale del Governo in Parlamento²⁵²: la scelta di questo strumento è evidentemente deliberata, e legata ai vantaggi che esso produce per l'Esecutivo nello svolgimento dell'attività parlamentare, come pure evidenziato dalla Corte costituzionale.²⁵³

Le giustificazioni si sono a lungo incentrate sugli aspetti legati all'ostruzionismo e alle necessità di ricompattamento della maggioranza. Ma queste sono insufficienti: gli strumenti previsti dai regolamenti forniscono una vasta gamma di tutele contro l'ostruzionismo dell'opposizione; inoltre, sebbene in parte è plausibile che all'interno di un maxiemendamento vi siano delle voci fondamentali per l'attuazione dell'indirizzo politico, non è credibile che un testo i cui commi superano le centinaia – e, a volte, le migliaia – sia composto interamente da previsioni di questo tipo. Un esempio è il suo frequente utilizzo in sede di approvazione della legge di bilancio: è innegabile, in questo caso, la centralità del suo esito positivo per il Governo, ma questo non può tradursi nella pretesa governativa di una sua integrale approvazione in un'unica votazione, senza possibilità di discussione o modifica. Si riduce così a un mero espediente procedurale, perdendo ogni legame con il vincolo fiduciario da cui deriva e provocando non poche distorsioni, tra cui la scarsa leggibilità della legge²⁵⁴.

Si verifica, in questo senso, un paradosso: i maxiemendamenti possono essere letti come «forma estrema di esercizio del potere di emendamento – potendosi essi configurare solo in quanto tale potere risulti essere poco regolato, o comunque regolato in modo non efficace – che finiscono per annullare ogni (ulteriore, ancorché temporalmente precedente)

²⁵¹ *Ivi*, pp. 12-13.

²⁵² E. Griglio. *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, pp. 84-85.

²⁵³ La Corte, con l'ordinanza n. 17 del 2019, nel sottolineare che la questione di fiducia su maxiemendamenti sia una prassi consolidata nel tempo, evidenzia come questa sia stata utilizzata per l'approvazione di manovre di bilancio «da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità». V. Ord. n. 17/2019, considerato in diritto § 4.3.

²⁵⁴ Sanzionata, tra l'altro, dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 110 del 2023.

manifestazione del potere di emendamento»²⁵⁵. E il paradosso si rinviene proprio nell'«autoazzeramento del potere emendativo attraverso la sua estremizzazione»²⁵⁶.

Nel corso degli anni, la libertà decisionale delle singole Camere nel regolare le proprie attività interne ha generato notevoli disomogeneità, causando distorsioni significative. Questa situazione si è manifestata chiaramente nell'uso della questione di fiducia e nelle sue conseguenze. Anche l'uso del maxiemendamento è stato influenzato da queste disomogeneità, portando alla desuetudine di questo strumento nella Camera dei deputati.²⁵⁷ Alla Camera, infatti, si evince come nelle ultime legislature le questioni di fiducia vengano poste sul mantenimento di un “maxiarticolo”, come tradotto in sede di Commissione (il c.d. “testo-A”). Questo è dovuto a due categorie di ragioni: *in primis*, alla Camera è previsto un freno, per quanto formale, alla prassi dei maxiemendamenti rappresentato dal vaglio di ammissibilità del Presidente d'Assemblea, il quale ha, in alcuni casi, espunto dal maxiemendamento presentato dal Governo le parti non sottoposte a istruttoria; *in secundis*, si verifica di frequente che il disegno di legge arrivi alla Camera dei deputati in seconda lettura, per cui il Governo porrà la questione di fiducia sull'articolo unico approvato con maxiemendamento al Senato.²⁵⁸

È al Senato, invece, che l'utilizzo del maxiemendamento continua a proliferare. Emerge in primo luogo il differente rapporto tra Aula e Commissione, la quale non produce un vero e proprio testo, bensì le proposte di modifica approvate vengono riproposte in Assemblea. Il Governo perciò predispose il maxiemendamento come una sorta di “contenitore” che raggruppi tutte le proposte, in cui può potenzialmente inserire anche norme estranee alla materia in oggetto.²⁵⁹

La pratica dei maxiemendamenti è evidentemente inconciliabile con le norme costituzionali sul procedimento legislativo. In questo senso sono numerose le censure tanto della dottrina quanto dei Presidenti della Repubblica – a partire dal Presidente Ciampi nel 2004, a cui sono seguiti anche i Presidenti Napolitano e Mattarella negli anni a seguire –, che rilevano la violazione dell'articolo 72 della Costituzione, comma primo: «Ogni disegno di legge [...] è esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e

²⁵⁵ N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, op. cit., p. 73.

²⁵⁶ G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2009, p. 259.

²⁵⁷ V. Di Porto, *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, op. cit., p. 103.

²⁵⁸ D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, op. cit., p. 68.

²⁵⁹ A. Razza, *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, p. 6.

con votazione finale». Quella appena citata è una previsione volta ad assicurare che il Parlamento eserciti in modo completo e coerente il proprio potere legislativo, in ossequio di tutti quei caratteri che danno valore al procedimento legislativo come costituzionalmente previsto – pubblicità dei lavori, trasparenza, partecipazione – e che lo rendono “altro” rispetto alle forme di normazione che invece sono a disposizione del Governo. Tutto ciò viene eluso con la prassi in oggetto: l’elaborazione del testo del maxiemendamento, rimessa al Governo, rimane occulta fino alla sua presentazione – posteriore spesso alla discussione degli emendamenti – e preclude la discussione in Assemblea. Nel caso di maxiemendamenti “innovativi”, è inoltre gravemente leso il principio istruttorio che impone l’esame in Commissione per ogni disegno di legge.²⁶⁰

Sul punto, la Corte costituzionale si è espressa più volte, e la sua posizione si è fortemente evoluta nel corso degli ultimi anni. Infatti, un punto di svolta si è avuto con la sentenza n. 251 del 2014, con cui essa si allontana dalla lettura della questione di fiducia sui maxiemendamenti come una consuetudine costituzionale e la identifica in termini di “problematica prassi”. D’altronde, la Corte si è progressivamente allontanata anche dai principi affermati dalla sentenza n. 391 del 1995, con cui aveva sostanzialmente dato il via libera all’uso di questo strumento, sebbene non sia ancora arrivata ad accogliere una questione di legittimità costituzionale o un conflitto di attribuzione che lamenti una violazione dell’art. 72, primo comma, Cost. Nonostante ciò, la Corte ha più volte sottolineato come la questione di fiducia su maxiemendamenti produca rilevanti effetti distorsivi, precludendo «una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina» introdotta con maxiemendamento, precludendo così alla commissione di svolgere l’esame in sede referente come previsto dall’art. 72, primo comma, Cost.²⁶¹ L’ultima tappa di questa evoluzione giurisprudenziale è costituita dalle ordinanze nn. 17 del 2019 e 60 del 2020²⁶²: in entrambi i casi, la Corte non si è spinta ad individuare concretamente un vizio di costituzionalità in merito alla prassi dei maxiemendamenti – che pure non era l’oggetto principale dei ricorsi –, ma ha comunque individuato i parametri in nome dei quali scrutinare più attentamente le prassi affermatesi nel procedimento legislativo. Infatti, la Corte ha il merito di aver valorizzato con chiarezza una serie di principi costituzionali necessari per un corretto *iter* di approvazione delle

²⁶⁰ C. F. Ferrajoli, *L’abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, op. cit., pp. 597-600.

²⁶¹ Sent. n. 32 del 2014, considerato in diritto § 4.4.

²⁶² Sulle ordinanze nn. 17 del 2019 e 60 del 2020 in relazione alla legge di bilancio, v. *infra* par. 2.2.1.

leggi, superando l'incertezza che aveva caratterizzato la giurisprudenza costituzionale in passato.²⁶³

Il Governo – formalmente debole – è riuscito a costruire, nel corso del tempo, uno strumento composito, un'arma di precisione che gli permette di superare qualsiasi difficoltà interna al dibattito parlamentare: la combinazione dell'uso di decreti-legge, questione di fiducia e maxiemendamenti.²⁶⁴

Ad oggi, è diventata prassi consolidata che il Governo presenti un maxiemendamento al disegno di legge di conversione, riformulando l'intero testo così come discusso e approvato in Commissione e trasformandolo in un articolo unico – e spesso inserendo anche previsioni nuove ed estranee all'oggetto del decreto stesso –, pronto così per la posizione da parte del Governo della questione di fiducia.

Questa triade rappresenta la combinazione perfetta per l'azione dell'Esecutivo, per sopperire a quelle mancanze costituzionali in termini di strumenti governativi che riflettono il mancato adeguamento formale a quello che è stato un cambiamento sostanziale delle dinamiche politico-istituzionali con il passaggio al sistema bipolare. E l'immediatezza di questo strumento composito è funzionale alle peculiari dinamiche che caratterizzano il rapporto tra Governo e Parlamento e che differenziano l'Italia dagli altri Paesi. Nel contesto italiano, sembrerebbe che l'attività legislativa non si limiti esclusivamente alla creazione di leggi, ma miri anche a scopi aggiuntivi, come la legittimazione del sistema e la costruzione del consenso.²⁶⁵

Nonostante le segnalazioni dell'illegittimità di tale prassi, che raggiunge il suo picco nel caso in questione, la prassi del ricorso ai maxiemendamenti e alla questione di fiducia per l'approvazione di leggi di conversione si è sedimentata: l'alternarsi di governi di maggioranza tanto di centrodestra quanto di centrosinistra, e il ricorso da parte di entrambi indifferentemente a questo criticabile strumento, lo ha di fatto legittimato, fino a rappresentare, ad oggi, la principale fonte di abusi da parte dell'Esecutivo.²⁶⁶

Si tratta di una prassi risalente ai primi anni '80 – tant'è che lo stesso concetto di “fiducia tecnica” può essere fatto risalire alla posizione del voto di fiducia sull'articolo unico

²⁶³ N. Lupo. *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2019, p. 5 ss.

²⁶⁴ V. Lippolis, *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, *op. cit.*, p. 44.

²⁶⁵ G. Rizzoni. *Veto players e maxi-emendamenti*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, p. 56.

²⁶⁶ G. De Cesare. *Maxi-emendamenti e forma di governo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova, 2010, pp. 58-59.

di un disegno di legge di conversione.²⁶⁷ La riduzione dell'incidenza del Parlamento nel processo legislativo emerge come ancora più preoccupante se si prende in considerazione la lievitazione dell'entità dei decreti delle ultime legislature, tendenza che si è potuta affermare solamente grazie all'utilizzo della questione di fiducia abbinata ai maxi emendamenti.

Così facendo, il Governo accentua al massimo le sue prerogative, tramite la combinazione dell'uso meramente procedurale della questione di fiducia e l'uso meramente tecnico del procedimento di conversione previsto all'articolo 77 della Costituzione. Quest'ultimo, utilizzato come *escamotage* per approvare un provvedimento nuovo, di fatto inemendabile, in elusione delle regole ordinarie del procedimento legislativo.²⁶⁸

Ma non solo: il tutto è aggravato dal fatto che si tratti di atti normativi adottati dall'Esecutivo, peraltro già vigenti al momento della conversione. In questo caso, l'abuso della questione di fiducia risulta essere ancora più grave in quanto lede l'effettività del controllo politico che il Parlamento dovrebbe effettuare nei confronti del Governo, proprio tramite lo strumento legislativo di conversione. Il ruolo del Parlamento, non solo di legislatore ma anche nella sua funzione di controllo, viene così sostituito da un ruolo di mera ratifica di decisione già assunte in altra sede dal Governo.²⁶⁹

L'uso combinato della questione di fiducia e dei maxi emendamenti rappresenta evidentemente il culmine della limitazione del potere emendativo dell'Assemblea – e con esso della sua possibilità di legiferare normalmente. E i maxi emendamenti sono l'elemento che ha portato all'exasperazione di questa distorsione, rendendo più semplice l'utilizzo della fiducia tecnica e aprendo la strada alla disomogeneità del contenuto dei disegni di legge.

È bene, però, tenere a mente che la *ratio* del maxi emendamento è esclusivamente legata al suo abbinamento con la questione di fiducia – senza la quale, peraltro, sarebbe facilmente aggirabile con la presentazione di subemendamenti o con la richiesta di voto per parti separate. Perciò, sebbene si riconosca l'utilità di individuare meccanismi volti ad impedire la presentazione di maxi emendamenti, è fondamentale riportare l'utilizzo della questione di fiducia nell'alveo del rapporto fiduciario vero e proprio.

²⁶⁷ V. Lippolis, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, op. cit., p. 227, fa riferimento al decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625.

²⁶⁸ C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, op. cit., p. 595.

²⁶⁹ *Ivi*, p. 596.

2.1.4. Decreti-legge e legislazione *omnibus*

Ormai da qualche decennio il decreto-legge funge da contenitore per una serie di previsioni eterogenee che esulano dall'oggetto del decreto stesso. Si è affermata di fatto una prassi, detta dei c.d. "decreti *omnibus*"²⁷⁰, proprio in virtù di questa eterogeneità di contenuto, che non ha solo implicazioni di tipo stilistico sulla qualità della legislazione ma ha anche rilevanti conseguenze a livello procedurale e sostanziale.

La disomogeneità del contenuto dei decreti deriva da una sostanziale frammentazione del sistema politico e da governi retti da coalizioni poco coese e molto eterogenee, che si traduce in una legislazione altrettanto frammentata e poco coerente. Rispecchia infatti esigenze di diverso tipo, spesso legate a generiche esigenze della collettività o di specifici settori produttivi (ad esempio, il "Decreto Competitività"²⁷¹ o il "Decreto Rilancio"²⁷²) le varie sezioni del provvedimento corrispondono alle volontà delle diverse componenti della maggioranza, che vi si "riconoscono" e dunque lo sostengono, unendo i propri sforzi con quelli degli alleati.

273

Le conseguenze a livello di procedura parlamentare sono di una certa importanza: l'esame in Commissione, ad esempio, non riesce ad entrare nel merito delle previsioni contenute nel decreto, ma effettua un esame di tipo finalistico. Generalmente, questi testi vengono assegnati a Commissioni in sede referente con competenze "orizzontali", riducendosi in questo modo la possibilità delle Commissioni di settore di incidere sul testo – con conseguenze deleterie per le politiche di settore nel loro complesso, alle quali viene a mancare una *ratio* e un filo conduttore che leghi i vari interventi, a favore di una regolazione episodica e frammentata.

Su un piano concreto, ciò che permette la realizzazione di questi "veicoli" normativi è la questione di fiducia. Il ricorso al voto di fiducia permette di approvare "in blocco" la conversione, superando l'eventuale ostruzionismo e mantenendo in questo modo la compattezza della maggioranza di fronte a un provvedimento il quale, se invariato – ed è questo

²⁷⁰ Cfr. N. Lupo, *Le trasformazioni (e le degenerazioni) dei modi di produzione del diritto: cause ed effetti dei decreti-legge "omnibus"*, in *Il Corriere Giuridico*, n. 10/2005, p. 1337 ss.; N. Lupo, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 958 ss.; G. Piccirilli, *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *Luiss Open*, 2020.

²⁷¹ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea."

²⁷² Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19."

²⁷³ G. Piccirilli, *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, op. cit., 2020.

il caso, con il voto di fiducia –, verrà convertito in una legge che contenga ancora tutte le voci care ad ogni partito. La limitazione al potere di emendamento in questo caso permane, aggravata ulteriormente dalla difficoltà in sede di Commissione di esaminare il testo.²⁷⁴

Il carattere di eterogeneità può derivare sia dalla fase endogovernativa di formazione del testo, sia dalla fase parlamentare di conversione in legge dello stesso²⁷⁵. Ma tendenzialmente è durante l'*iter* parlamentare che questi provvedimenti si “gonfiano”, raggiungendo un numero di commi che, a ben vedere, non possono essere tutti caratterizzati dallo stesso grado di urgenza e di importanza per la realizzazione dell’indirizzo politico governativo. Venendo meno il fondamento del requisito d’urgenza, viene meno anche la *ratio* che dovrebbe guidare la stesura del decreto-legge – aprendo, in questo modo, le porte alle previsioni “estranee”. Il requisito dell’omogeneità è previsto dall’articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 sull’ordinamento del Governo, il quale recita che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»²⁷⁶. Dal medesimo articolo si deduce anche il carattere provvedimentale del decreto-legge – che deve, cioè, contenere misure di immediata applicazione. La violazione di questo principio si verifica frequentemente ed è direttamente collegata alla questione dell’eterogeneità del contenuto dei decreti: molti decreti si occupano, infatti, di disciplinare svariate materie in modo disomogeneo. E questo avviene principalmente per l’interpretazione che si è data negli ultimi decenni della decretazione d’urgenza, come intercambiabile con la legge ordinaria. Perciò, dall’applicazione letterale dell’articolo 15, comma 3 si dovrebbe dedurre l’incompatibilità dei decreti *omnibus*.

Paradossalmente, l'*iter* del decreto-legge procede spedito tanto più il testo è disomogeneo: questo è dovuto al fatto che esso otterrà un maggiore consenso in sede di Consiglio ove vi confluiscono disposizioni facenti riferimento ad una molteplicità di interessi originate da diversi ministeri; e un discorso analogo si può fare in sede parlamentare al momento della conversione, la quale avrà un’evoluzione più sicura quante più disposizioni

²⁷⁴ *Ibidem*

²⁷⁵ Sebbene con fondamentali differenze tra le due fattispecie. L’omogeneità del contenuto del decreto-legge è prevista dalla legge ordinaria (art. 15, l. n. 400/1988) e la Corte ha affermato che costituisce «esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost.» (sent. cost. n. 22 del 2012, cons. in dir. § 3.3), non dovendo venire meno la comunanza di oggetto o finalità tra le disposizioni del decreto-legge. Ma la Corte ha anche riconosciuto la validità dei decreti-legge a contenuto plurimo *ab origine*, purché le disposizioni presentino una «sostanziale omogeneità di scopo» (sent. cost. n. 244 del 2016, cons. in dir. § 3.2.2) La Corte si concentra, perciò, principalmente sulla fase di conversione del decreto, soprattutto in virtù del «nesso di interrelazione funzionale» che deve permanere tra decreto-legge e legge di conversione e che quindi limita fortemente il potere emendativo del Parlamento in sede di conversione (sent. cost. n. 245 del 2022, cons. in dir. § 2).

²⁷⁶ Articolo 15, comma 3, legge n. 400 del 1988.

facenti capo a forze politiche diverse contenga.²⁷⁷ La disomogeneità dei decreti-legge costituisce così un ulteriore elemento di prevaricazione del Governo nei confronti del Parlamento e delle sue prerogative, non solo in quanto detentore della potestà legislativa, ma anche perché impedisce *de facto* lo svolgimento di un'adeguata istruttoria e contribuisce alla realizzazione di una legislazione frammentata e confusionaria, con conseguenze deleterie per la trasparenza, la certezza e la comprensibilità del diritto. Costituisce anch'esso uno strumento nelle mani del Governo per realizzare la propria agenda politica nei settori più diversi, sacrificando così il ruolo del Parlamento.

2.2. Le prassi distorsive nel procedimento legislativo ordinario: il caso della legge di bilancio

2.2.1. La legge di bilancio, lo specchio delle anomalie procedurali

La fondamentale importanza della legge di bilancio nel funzionamento del sistema politico e istituzionale è riassumibile con una semplice espressione: “un bilancio è la traduzione in cifre di un progetto politico”. Nella legge di bilancio «si concentrano le fondamentali scelte dell'indirizzo politico e si decide [...] dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti [...]»²⁷⁸. Sulla legge di bilancio si fondano le politiche e gli interventi di tutto l'anno successivo, con ripercussioni che vanno al di là dell'orizzonte temporale materialmente considerato e con rilevanti effetti in termini di consenso e di realizzabilità delle politiche pubbliche. Non solo, la sua rilevanza è legata anche alla realtà della legislazione attuale, dominata dalla decretazione d'urgenza e delegata: le leggi di bilancio, infatti, costituiscono larga parte della produzione normativa di rango legislativo – fatte salve le leggi di conversione dei decreti-legge e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Si tratta di una procedura legislativa che viene percepita come “a data certa”, anche se non è formalmente imposto dalla Costituzione, in virtù della volontà politica di evitare a tutti i costi l'esercizio provvisorio di bilancio, a prescindere dallo stato dell'*iter*.²⁷⁹ Il vincolo temporale del 31 dicembre, sebbene non sia perentorio, è nei fatti considerato come tale in virtù

²⁷⁷ N. Lupo. *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di R. Zaccaria, Brescia, Grafo, 2011, p. 84 ss.

²⁷⁸ Ordinanza della Corte Costituzionale, n. 17 del 2019.

²⁷⁹ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 173-174.

delle conseguenze che l'esercizio provvisorio comporterebbe: una situazione di "stallo" finanziario, in cui la spesa pubblica è permessa "in dodicesimi", con le pesanti conseguenze che questo avrebbe sui mercati finanziari (tant'è che infatti non si verifica dal 1988). Questo comporta una certa celerità nel processo di approvazione, e il connesso utilizzo di *escamotage* procedurali che ne assicurino la approvazione definitiva entro la fine dell'anno.

I disegni di legge di bilancio sono la cartina tornasole di tutte quelle anomalie costituzionali che si sono riscontrate negli ultimi decenni, e ha rappresentato terreno fertile anche per l'affermazione di alcune delle "distorsioni innovative"²⁸⁰. D'altronde, l'*iter* di approvazione della legge di bilancio si svolge con modalità sempre più analoghe all'approvazione delle leggi di conversione che, come si è visto, sono particolarmente propense a manipolazione da parte del Governo in virtù dei loro caratteri procedurali favorevoli.

Oltre alla data certa di approvazione finale, la principale caratteristica procedurale che permette di assimilare la legge di bilancio alla legge di conversione di un decreto-legge è rappresentata dalle tempistiche abbreviate rispetto alle procedure legislative ordinarie. C'è da dire, però, che le cospicue similitudini sono da rinvenirsi nelle distorsioni che caratterizzano entrambi i procedimenti: a partire dall'estensione normativa, abilitata dall'utilizzo del maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia, ma anche il prolungamento dell'esame in Commissione nel primo ramo del Parlamento, con la connessa riduzione del tempo riservato all'esame nel secondo ramo e la conseguente monocameralizzazione del procedimento.²⁸¹

Lo strumento del maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia è l'elemento abilitante per le prassi distorsive che caratterizzano il processo di approvazione dei documenti di bilancio. Come per le leggi di conversione, i procedimenti di approvazione delle leggi di bilancio sono caratterizzati, oltre che da tempi abbreviati rispetto alle altre leggi ordinarie, dal ruolo rilevante ricoperto dalla Commissione competente – in questo caso, dalla V Commissione (Bilancio) – dove avviene la maggior parte dell'esame del testo, per poi procedere a una celere approvazione in Assemblea, resa possibile dalla posizione della questione di fiducia. Quando il disegno di legge di bilancio viene presentato in Senato, la questione di fiducia viene posta su un maxiemendamento presentato dal Governo, che riassume tendenzialmente il testo integrato con le modifiche approvate nel mentre dalla Commissione; viceversa, quando viene presentato alla Camera dei deputati, dove è venuta meno la prassi dei maxiemendamenti, per permettere l'utilizzo della questione di fiducia si procede a una sorta di "ristrutturazione" del disegno di

²⁸⁰ V. *infra*, par. 2.4.

²⁸¹ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 168-169.

legge di bilancio, nella sua parte normativa, in un articolo unico in sede di Commissione da parte del suo Presidente – in vista dello “scontato” utilizzo dello strumento della fiducia.²⁸²

La procedura viene, nei fatti, stravolta: la presentazione del maxiemendamento avviene nel corso delle ultime sedute della sessione di bilancio, e i tempi per il suo esame sono necessariamente compressi dalla posizione della questione di fiducia; il lavoro istruttorio svolto dalle Commissioni è inoltre spesso vanificato dai maxiemendamenti governativi, contenenti disposizioni anche totalmente divergenti rispetto a quelle varate in sede referente. Così facendo, le scelte di politica economica contenute nella legge di bilancio diventano di fatto inemendabili, e le Camere vengono private della possibilità di discuterne e proporre delle modifiche.²⁸³

L'Esecutivo non ha mai esitato a forzare sistematicamente le norme che regolano l'approvazione dei documenti di bilancio mediante l'uso della fiducia sui maxiemendamenti. Esemplificative le leggi finanziarie dei primi anni 2000, le cui approvazioni permettono di evidenziare il processo di consolidamento di questi casi di abuso²⁸⁴, con “una totale espropriazione del potere del Parlamento di decidere in materia finanziaria”²⁸⁵. Come ampiamente visto, l'utilizzo della questione di fiducia sui maxiemendamenti precede l'avvento del maggioritario, ma subisce in esso delle significative evoluzioni in senso degenerativo: le leggi finanziarie a partire dal 2001 sono passate da alcune decine di articoli, a quattro articoli nella finanziaria del 2004, fino a diventare uno solo, composto da centinaia di commi e approvato in entrambe le Camere grazie al voto di fiducia (per le leggi finanziarie del 2005 e 2006); raggiungendo il record, stabilito dalla finanziaria per il 2007, di 1.364 commi in un unico articolo.²⁸⁶

Particolarmente rilevante il caso della legge finanziaria per il 2004: di soli quattro articoli, il suo testo è stato approvato mediante una triplice questione di fiducia su tre maxiemendamenti sostitutivi di altrettanti articoli – sul totale di quattro articoli di cui era composto.²⁸⁷ Il primo articolo fu invece approvato secondo le procedure ordinarie, in ossequio

²⁸² *Ivi*, pp. 172-174.

²⁸³ C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, *op. cit.*, p. 593.

²⁸⁴ *Ivi*, p. 592.

²⁸⁵ Senato della Repubblica. Assemblea, *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*. XIV Legislatura, sed. 10 novembre 2005, pp. 6 ss. La Presidenza del Senato si esprimeva così sulla volontà del Governo di porre la questione di fiducia su un maxiemendamento interamente sostitutivo del testo della legge finanziaria per l'anno 2006: «[...] nell'ultimo decennio c'è stata una progressiva espropriazione dei poteri del Parlamento, che ha la sua più evidente manifestazione nella legislazione finanziaria, ma che si verifica anche in altri campi, dalla decretazione d'urgenza al disegno di legge delega».

²⁸⁶ N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia*, *op. cit.*, p. 90.

²⁸⁷ C. F. Ferrajoli, *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, *op. cit.*, p. 592.

ad una dichiarazione del Presidente della Camera, in un primo momento nettamente contrario all'ipotesi di un unico maxiemendamento, per poi decidere di ammetterne tre.

È solo qualche anno più tardi che cominciano a prendere piede nuove degenerazioni del procedimento legislativo di bilancio, che si consolideranno negli anni più recenti. Alla tendenziale marginalizzazione del Parlamento legislatore si è affiancata infatti l'affermazione del "monocameralismo di fatto"²⁸⁸. Si tratta di un fenomeno, ricorrente per l'approvazione delle leggi di conversione, che ha contraddistinto le sessioni di bilancio a partire dal 2016, ma che è comparso nell'ordinamento italiano nel 2012. L'occasione fu l'approvazione della legge rinforzata del 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, portata a termine dal Senato, in seconda lettura, nel giro di un giorno, con l'esame in Aula durato un'ora e mezza.²⁸⁹ È perciò una "distorsione innovativa": emersa solo di recente, ma che data la sua frequenza negli scorsi anni è da considerarsi come prassi ormai radicata nell'ordinamento – soprattutto per le leggi di conversione, ma annualmente anche in sede di manovra di bilancio.

Il "monocameralismo di fatto" consiste in una pratica per cui la Camera nella quale non si dà inizio all'*iter* di bilancio ha tempi di esame estremamente ridotti, tramutandosi in sede di mera ratifica delle decisioni già assunte dal primo ramo del Parlamento e dalla sua maggioranza. Questa spinta a legiferare in tempi ridotti, a vantaggio del ruolo di guida del Governo, forza il carattere bicamerale del nostro sistema parlamentare, superando nei fatti lo schema della navetta parlamentare. La seconda Camera si vede trasmesso il testo a ridosso del suo termine, perciò viene compresso al massimo il confronto parlamentare ed escluso il margine di emendabilità – in particolare in quanto accompagnato dall'utilizzo *in tandem* di maxiemendamento e questione di fiducia.²⁹⁰

La sessione di bilancio ha visto progressivamente affermarsi la tendenza ad affiancare la legge di bilancio con la conversione di un decreto-legge dai risvolti particolarmente rilevanti a livello finanziario, comunemente noto come "Decreto Fiscale", e a farlo poi seguire dall'approvazione del decreto c.d. "Milleproroghe", di carattere annuale. Questa prassi si è affermata in parallelo rispetto al "monocameralismo di fatto": mentre un ramo è impegnato nell'esame in prima lettura del disegno di legge di bilancio, l'altro ramo si occupa di esaminare il Decreto Fiscale, a sua volta contenente decisioni economico-finanziarie. Il fenomeno, ormai

²⁸⁸ V. par. 2.4.

²⁸⁹ C. Bergonzini. *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio, I Domanda*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1/2023, p. 300.

²⁹⁰ M. G. Rodomonte. *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, p. 8.

piuttosto sedimentato, è stato oggetto di pronuncia della Corte costituzionale: essa, con l'ordinanza n. 60/2020, non solo non ha riconosciuto questa prassi come palesemente incostituzionale, ma l'ha sostanzialmente avallata, riconoscendo il Decreto Fiscale come «parte sostanziale della manovra finanziaria»²⁹¹.

Non a caso, l'affermarsi degli *escamotage* governativi per assicurare l'approvazione della legge di bilancio – e il suo contenuto come definito dall'Esecutivo stesso – coincidono con l'ultima riforma di contabilità e con la riforma dell'articolo 81 della Costituzione²⁹²: la legge di bilancio passa, infatti, da legge formale a legge sostanziale, fornendo maggiore spazio al Governo per costruire i documenti di bilancio.²⁹³ La stessa presentazione di maxi emendamenti protetti dal voto di fiducia rappresenta la volontà del Governo di tutelarsi dal fiume di emendamenti che vengono presentati in sede di bilancio – anche a causa dei confini labili del potere di stralcio della Presidenza –, finendo per sopprimere la discussione parlamentare.²⁹⁴

2.2.2. Dalla nuova legge di contabilità alla XIX Legislatura: l'approvazione delle leggi di bilancio

La nuova legge di bilancio “unificata” è caratterizzata da nuove prassi nella sua approvazione, che si sono affermate nel giro di pochi anni. La logica bicamerale appare del tutto svuotata di contenuti, e appare sempre più chiara la direzione verso un monocameralismo di fatto – inizialmente giustificata dalle circostanze, ma che ormai vanno oltre i limiti dell'eccezionalità fino ad affermarsi come evoluzione del dato costituzionale, in linea con le esigenze di efficienza e di tempestività.²⁹⁵ Ma non solo: la legge di bilancio è anche il principale esempio del degenerare di prassi e consuetudini decennali, che applicate alle scelte di spesa annuali mostrano tutti i loro effetti distorsivi.

La prima applicazione della legge di contabilità riformata avviene con il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2017 (A.C. 4127, poi Legge 11 dicembre 2016, n.

²⁹¹ C. Bergonzini, *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio, I Domanda, op. cit.*, p. 299.

²⁹² Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

²⁹³ F. Lucianò, *La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2019, pp. 4-5.

²⁹⁴ A. Cavalieri, *Governo e processo di bilancio in Italia. Una proposta empirica di misurazione della “centralità” dell'esecutivo*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020, p. 117.

²⁹⁵ M. G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, *op. cit.*, p. 12.

232)²⁹⁶, presentato il 29 ottobre 2016 alla Camera dei deputati in prima lettura – in ritardo di nove giorni rispetto al termine del 20 ottobre²⁹⁷. Dopo l’esercizio del potere presidenziale di stralcio preliminare il 10 novembre comincia l’esame effettivo in Commissione Bilancio. La procedura si è caratterizzata, in un primo momento, da un certo rigore procedurale, che però si è ben presto attenuato in virtù delle contingenze politiche: il 4 dicembre 2016, infatti, si sarebbe tenuto il referendum costituzionale, perciò la Commissione decise di velocizzare l’esame in sede referente – e, nonostante le numerose proposte emendative, venne bruscamente concluso l’esame nella seduta del 25 novembre 2016. Il testo, deferito all’Assemblea, venne approvato il 28 novembre con la posizione della fiducia su un maxiarticolo interamente sostitutivo, composto da ben 638 commi. La *ratio* di tale compressione dell’esame in prima lettura è da rinvenirsi nella volontà di effettuare un esame più accurato in seconda lettura, superato l’ostacolo del referendum costituzionale. Ma la bocciatura di quest’ultimo ha comportato che il suddetto esame in Senato non avvenisse: la Commissione Bilancio nel secondo ramo cominciò l’esame il 6 dicembre senza però avere la possibilità di portarlo a termine, dal momento in cui il Governo pose la questione di fiducia sull’articolo unico il giorno successivo.²⁹⁸

Questa prima esperienza di compressione dei tempi d’esame ha avuto forti ripercussioni sulle consuetudini che poi si sono affermate, riproponendo vecchie abitudini mai abbandonate – quali l’utilizzo della fiducia sul maxiemendamento – e aprendo la strada a una prassi procedurale piuttosto lontana dalle regole che dovrebbero caratterizzare il lavoro del Parlamento e ispirare l’azione del Governo al suo interno. Emerge infatti un primo riproporsi della dinamica del “monocameralismo di fatto”, che si affermerà come prassi nelle successive manovre di bilancio.

Il disegno di legge di bilancio per l’anno finanziario 2018 (A.S. 2960, poi Legge 11 dicembre 2017, n. 205) venne presentato in prima lettura al Senato, anche questa volta con nove giorni di ritardo, iniziando l’esame in Commissione Bilancio il giorno 8 novembre 2017. L’esame in sede referente fu caratterizzato dalla presentazione di un elevato numero di emendamenti e subemendamenti, che resero il testo, approvato dalla Commissione il 28 novembre, particolarmente più “pesante” di quello originario. La trattazione in Assemblea,

²⁹⁶ Quando, per la prima volta, viene meno l’utilizzo della c.d. “legge finanziaria” e si introduce la legge di bilancio.

²⁹⁷ I termini temporali relativi al ciclo di bilancio sono stabiliti dall’art. 7 (“Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio”), co. 2 della Legge del 31 dicembre 2009, n. 196, recante la “Legge di contabilità e finanza pubblica”.

²⁹⁸ F. Lucianò, *La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini*, op. cit., pp. 14-15.

cominciata il 29 novembre, si concluse il giorno seguente con la presentazione di un maxiemendamento interamente sostitutivo dell'articolato approvato in Commissione, approvando il provvedimento con il voto di fiducia. Questo schema fu poi riproposto in seconda lettura: il provvedimento cominciò il suo *iter* in Commissione il 5 dicembre e venne approvato quindici giorni dopo con numerose aggiunte, passando da 648 a 1.181 commi. L'Assemblea ricevette il testo il 20 dicembre, ma il Governo aggirò qualunque tentativo di modifica del testo da parte dell'Aula attraverso la posizione della questione di fiducia, il giorno successivo, sull'articolo unico. Giunto in terza lettura al Senato il giorno 22 dicembre, la Conferenza dei Presidenti di Gruppo decise di calendarizzare per il 23 dicembre 2017 il voto finale del provvedimento in Aula, riducendo all'osso l'esame del nuovo testo, completamente diverso da quello approvato in prima lettura nella stessa sede.²⁹⁹

L'esperienza della XVIII Legislatura in particolar modo mostra come il quadro di regole fissato dall'articolo 81 della Costituzione e dalle leggi di attuazione (l. n. 243 del 2012 e la legge di contabilità n. 196 del 2009), fatto di un preciso calendario di adempimenti coerente con i vincoli europei, non abbia tenuto: i termini non sono stati quasi mai rispettati, e i documenti di bilancio sono stati tutti oggetto di un esame sostanzialmente monocamerale.³⁰⁰ Fa eccezione, su quest'ultimo punto, la prima legge di bilancio approvata nella XVIII Legislatura, ovvero quella per l'anno 2019.

La legge di bilancio per il 2019 (A.C. 1334, poi Legge 30 dicembre 2018, n. 145) è stata l'unica approvata dal governo Conte I, presentata il giorno 31 ottobre alla Camera dei deputati – con 11 giorni in ritardo – e approvata con questione di fiducia l'8 dicembre nel primo ramo, rispettando il termine dei 45 giorni d'esame previsto dal Regolamento della Camera. L'esame al Senato si concluse poi nel giro di due settimane, il 23 dicembre, e rappresentò una fase particolarmente importante in quanto dovette tenere conto dell'interlocuzione in contemporanea con le istituzioni europee in merito ad alcuni contenuti della legge di bilancio. Questo confronto con la Commissione europea "costrinse" in Governo a riscrivere il testo, mediante un maxiemendamento governativo interamente sostitutivo del testo approvato alla Camera, ovviando di fatto all'esame in Commissione Bilancio al Senato. Date le modifiche nel secondo ramo, il testo aggiornato tornò alla Camera per un'ulteriore approvazione il 28 dicembre, mettendo l'Assemblea nella condizione di dover "prendere o lasciare" il disegno di

²⁹⁹ *Ivi*, pp. 15-16.

³⁰⁰ L. Gianniti. *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2023, p. 38.

legge modificato in Senato dal maxiemendamento e “blindato” dalla questione di fiducia, «sotto la spada di Damocle dell’esercizio provvisorio».³⁰¹ La sua approvazione avvenne, infine, il giorno 30 dicembre 2018.³⁰²

L'approvazione di un testo non visionato da alcun organo parlamentare prima della posizione della questione di fiducia su di esso costituisce uno strappo senza precedenti: sebbene, quindi, la legge di bilancio per il 2019 non sia stata caratterizzata dal monocameralismo ormai affermato, la sua approvazione senza discussione non solo viola, tra le altre norme, il c.d. “lodo Pera-Morando”³⁰³, ma segna il definitivo passaggio di potere nelle mani dell’Esecutivo – e in particolare del MEF.³⁰⁴ Il costo di queste scelte è stato il sacrificio dell’articolo 72 della Costituzione e, più in generale, del principio di separazione dei poteri. La sessione di bilancio per il 2019 ha sostanzialmente fissato un precedente pericoloso: la possibilità per la maggioranza di assecondare qualsiasi decisione del Governo in merito alle tempistiche e al contenuto dell’esame parlamentare, arrivando persino ad escluderlo del tutto in base alle esigenze del momento.³⁰⁵ Sulle modalità procedurali di approvazione di questa legge di bilancio si esprime la Corte costituzionale con un’importante ordinanza, n. 17 del 2019³⁰⁶, la quale, sebbene non ritenga fondato il ricorso, apre alle critiche del *modus operandi* del Governo – in particolare sull’utilizzo di questione di fiducia e maxiemendamento – e dei suoi effetti di compressione delle prerogative parlamentari.

Stessa sorte è toccata alla seconda legge di bilancio della XVIII Legislatura (A.S. 1586, poi Legge 27 dicembre 2019, n. 160), varata dal Governo Conte II, presentata con 13 giorni di ritardo al Senato – ritardo in parte giustificato dall’insediamento nel settembre 2019 di un

³⁰¹ C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, p. 163.

³⁰² Cfr. L. Gianniti, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio: l’esperienza della XVIII legislatura, quali prospettive per la XIX?*, op. cit.; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, Cedam, 2020; L. Bartolucci, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019; L. Bartolucci, *Osservazioni sparse sulla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2018.

³⁰³ Nella XIV Legislatura, con l’affermarsi della prassi dei maxiemendamenti interamente sostitutivi, avviene una modifica di fatto dei regolamenti parlamentari, diventata poi consuetudine. Il “lodo Pera-Morando” (cosiddetto per i suoi fautori, Marcello Pera, Presidente del Senato ed esponente di Forza Italia, ed Enrico Morando, capogruppo dei Democratici di Sinistra in Commissione Bilancio) prevedeva che, in caso di fiducia, il Governo si sarebbe impegnato a porla sul testo approvato in Commissione, evitando così di superare la fase istruttoria per un testo inedito.

³⁰⁴ A. Cavalieri, *Governo e processo di bilancio in Italia. Una proposta empirica di misurazione della “centralità” dell’esecutivo*, op. cit., pp. 117-118.

³⁰⁵ C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, op. cit., pp. 163-164.

³⁰⁶ V. *infra*, par. 2.2.3.

Governo diverso da quello che aveva approvato il DEF, il quale quindi non riportava alcuni interventi che poi sarebbero stati maggiormente discussi durante l'esame parlamentare, allungando così i tempi della prima lettura al Senato. Infatti, il testo elaborato dalla maggioranza è stato assegnato in sede referente alla Commissione Bilancio il 6 novembre, ove è rimasto fino all'11 dicembre. A questo punto, lo schema è lo stesso – sebbene venga meno, in questo caso, la giustificazione legata al dialogo in Unione Europea –: l'Aula ha approvato la legge di bilancio così come modificata dal maxi emendamento governativo, su cui è stata posta la questione di fiducia, per poi trasmetterlo alla Camera, dove la trattazione in sede referente è durata solo tre giorni e la discussione in Aula si è protratta dal 22 al 24 dicembre. Anche qui, la questione di fiducia ha blindato il testo, impedendo la sua discussione ed eventuale modifica. Così, la legge di bilancio per il 2020 venne approvata con 19 articoli, di cui il primo, contenente la manovra, è suddiviso in ben 880 commi. Così, come negli anni passati, la legge risulta di difficile lettura, facendo riferimento al suo interno alle materie più eterogenee e spesso richiamando l'integrazione, la modifica o la soppressione di altri testi normativi.³⁰⁷ Anche in questa occasione torna ad esprimersi la Corte, con l'ordinanza n. 60 del 2020³⁰⁸, in cui ribadisce i rilievi effettuati nell'ordinanza dell'anno precedente in merito alla compressione delle prerogative del Parlamento nell'*iter* legislativo.

Un'altra peculiarità della manovra finanziaria del 2019 è data dall'utilizzo inusuale dei provvedimenti di carattere finanziario che solitamente accompagnano la legge di bilancio: nell'anno in considerazione, infatti, la discussione e la votazione del disegno di legge sono avvenute in contemporanea all'approvazione del c.d. "Decreto Milleproroghe" e "Decreto Fiscale". Di norma, questi provvedimenti seguono l'approvazione del bilancio, ma per questa annualità la discussione è stata parallela, nel mese di dicembre 2019, tant'è che il contenuto proprio della manovra finanziaria è da rinvenirsi non solo nella legge di bilancio vera e propria, ma anche in questi altri due strumenti.³⁰⁹³¹⁰

La sessione di bilancio 2020 ha rivestito un ruolo particolare, in virtù delle contingenze legate alla pandemia. Il peso del Covid-19 sulla manovra finanziaria non è stato solamente economico, ma anche simbolico: il bilancio doveva rappresentare sia un momento di sintesi

³⁰⁷ R. Perez. *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 2/2020, pp. 164-165.

³⁰⁸ V. *infra*, par. 2.2.3.

³⁰⁹ *Ivi*, p. 170.

³¹⁰ Anche su questo aspetto la Corte si pronuncia con l'ordinanza n. 60 del 2020: essa sancisce che visto che una camera ha esaminato il disegno di legge di bilancio, mentre l'altra ha esaminato i due decreti a contenuto finanziario, il mancato coinvolgimento effettivo della seconda camera nell'esame del disegno di legge di bilancio è, nei fatti, compensato.

della politica economica inevitabilmente emergenziale del 2020, sia fungere da base per quella “ripresa” che poi ha ispirato l’azione dell’Unione Europea con il programma Next Generation EU di luglio 2020.³¹¹ Questo elemento ha distinto questa sessione dalle precedenti per il clima di collaborazione particolarmente proficuo, che ha consentito, ad esempio, alla Commissione di svolgere effettivamente un esame del testo.³¹² L’emergenza pandemica sembrava aver contribuito a riportare in auge un certo decoro istituzionale ormai smarrito. A parte queste parziali novità, la sessione di bilancio 2020 non si è discostata dall’andamento delle precedenti: anzi, le modalità che hanno guidato il suo esame hanno ricalcato quelle degli anni immediatamente precedenti, a loro volta radicate nel degrado procedurale dato dall’utilizzo degli *escamotage* del Governo per controllare i lavori in Parlamento.³¹³

Il disegno di legge di bilancio per il 2021 (A.C. 2790, poi Legge 30 dicembre 2020, n. 178) è giunto presso la Camera dei deputati con un mese di ritardo rispetto al termine previsto dalla legge di contabilità, e il suo esame in Commissione Bilancio ha avuto inizio il 25 novembre 2020. Il 2 dicembre vennero presentate ben 6.482 proposte emendative, con conseguenti numerose dichiarazioni di inammissibilità – e connessa rivalutazione delle stesse nelle sedute immediatamente successive. La vera discussione in Commissione si è svolta tra il 13 e il 18 dicembre, e l’elemento della collaborazione è rinvenibile proprio in questo passaggio: a differenza delle manovre di bilancio precedenti – e anche quelle successive, come si vedrà –, la Commissione stessa decise di far confluire tutte le previsioni della prima Sezione, come modificate, all’interno di un unico maxiarticolo (l’art. 1), evitando la presentazione del solito maxiemendamento da parte del Governo e quindi assicurandosi almeno l’istruttoria sul testo che poi verrà votato in Aula. Le fasi successive di plenaria alla Camera e di passaggio completo al Senato sono state infatti solo meri adempimenti formali, svolti nel giro di una settimana e senza alcuna possibilità di intervento – e al Senato, senza neanche possibilità di lettura. La Camera, infatti, licenziò il testo il 27 dicembre con voto di fiducia, passandolo al Senato il quale lo approvò il 30 dicembre senza istruttoria e senza neppure una relazione orale da parte della Commissione, di nuovo con voto di fiducia.³¹⁴

³¹¹ C. Bergonzini, *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2021, p. 216. Sul punto, v. anche L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all’emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, n. 1/2021; L. Bartolucci, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all’emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 2020.

³¹² *Ivi*, p. 219.

³¹³ *Ivi*, p. 228.

³¹⁴ *Ivi*, pp. 218-224.

La legge di bilancio per il 2022 (A.S. 2448, poi Legge 30 dicembre 2021, n. 234) è l'ultima della XVIII Legislatura, e l'unica del Governo Draghi. Inizia il suo *iter* al Senato l'11 novembre 2021, e viene esaminata dalla Commissione Bilancio tra il 18 novembre e il 21 dicembre – giorno, quest'ultimo, in cui si concentrano tutte le votazioni, approvando 226 emendamenti con un consenso trasversale dovuto alla natura di questo governo. Il 23 dicembre, il testo approvato in Commissione viene tradotto in un maxiemendamento su cui il Governo pone la questione di fiducia. Il disegno di legge giunge alla Camera il 27 dicembre: l'esame in sede referente si svolge nell'arco di 24 ore, e l'Assemblea si pronuncia in via definitiva il 30 dicembre 2021, votando la questione di fiducia posta dal Governo sul testo trasmesso dal Senato.³¹⁵

La prima legge di bilancio della XIX Legislatura si è caratterizzata per una sessione particolare, caratterizzata da due elementi essenziali che la rendono unica nella storia della Repubblica: si tratta della prima manovra di bilancio esaminata da un Parlamento “a ranghi ridotti”, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 sulla riduzione del numero dei parlamentari³¹⁶, nonché la prima presentata da un Governo insediatosi a seguito di elezioni autunnali. Quest'ultimo elemento è particolarmente rilevante se si pensa che si sovrappone con le scadenze imposte dalla legge di contabilità e finanza pubblica: le elezioni si sono svolte il 25 settembre, le nuove Camere si sono riunite il 13 ottobre e la fiducia al Governo è stata accordata il 25 ottobre, e questi mesi coincidono con l'inizio della fase nazionale del Semestre europeo³¹⁷ – tant'è che, infatti, la presentazione della Nota di Aggiornamento al DEF e del Documento Programmatico di Bilancio è stata effettuata dal Governo uscente nei tempi previsti. Il nuovo Governo, però, ha approvato delle versioni “riviste” di questi documenti,

³¹⁵ Suggestiva l'espressione utilizzata da Matteo Renzi per descrivere l'approvazione di questa legge di bilancio, ovvero “la legge delle due notti” (una in Commissione e una in Aula), per evidenziare la superficialità con cui è stata approvata. Cfr. L. Gianniti, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, op. cit., p. 44; L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 528.

³¹⁶ Cfr. E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023; L. Bartolucci, *Le nuove Camere alla sfida delle “asimmetrie” su gruppi e commissioni parlamentari*, in *Luiss School of Government*, Policy Brief n. 25/2022; L. Gori, *Procedimenti legislativi speciali e riduzione del numero dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022; N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020; E. Rossi, *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University Press, Pisa, 2020.

³¹⁷ Cfr. L. Bartolucci, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in *Le metamorfosi del Parlamento*, a cura di N. Lupo. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2019; ID., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020.

perciò la sessione di bilancio si è effettivamente aperta con la “ri-presentazione” degli stessi: la NADEF, il 4 novembre, e il DPB il 21 novembre.³¹⁸

La discussione del disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. 643, ora Legge 29 dicembre 2022, n. 197) in sede referente nel primo ramo è cominciata il 1° dicembre e si è conclusa il 22 dicembre, momento caratterizzato da numerose proposte emendative da parte del Governo che si è tradotto in una modifica ripetuta del testo di legge, sebbene sempre a ridosso della trasmissione in Aula. Arrivano infatti più pacchetti di emendamenti tra il 17 e il 19 dicembre, modificando profondamente la manovra. Questa frammentarietà viene spiegata dal Ministro dell’Economia e delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, in un intervento in Commissione del 18 dicembre: «il ritardo nella presentazione degli emendamenti [...] è dovuto al fatto che la Presidenza della Camera ha manifestato l’indisponibilità a considerare ammissibile l’originario maxiemendamento se non “spacchettato” secondo criteri di omogeneità di materia. [...] [È stato perciò svolto] un lavoro molto complicato di spacchettamento del maxiemendamento, componendo e ricomponendo le coperture»³¹⁹. Da tale dichiarazione del Ministro derivano alcune importanti implicazioni: la redazione del “vero” testo della manovra avviene *in itinere*, e si tratta quasi di un’invasione di campo delle strutture tecniche – in questo caso, della Ragioneria Generale dello Stato, che si occupa di verificare la corrispondenza tra le previsioni della prima Sezione e le relative coperture – nella fase parlamentare di decisione, che invece dovrebbe essere prettamente politica. Le modifiche al testo in sede referente non si sono concluse con i pacchetti governativi, tant’è che nell’ultima seduta programmata in Commissione, il 20 dicembre, sono stati presentati altri 30 emendamenti dai relatori. La seduta si è poi conclusa il giorno successivo, quando il Presidente di Commissione ha stabilito di procedere alla deliberazione sul conferimento del mandato ai relatori.³²⁰

L’Assemblea ha quindi ricevuto un testo il cui contenuto è stato nei fatti definito negli ultimi tre giorni di esame in Commissione Bilancio, nonostante la sua sosta di oltre venti giorni in sede referente – tant’è che non sorprende l’immediato rinvio in Commissione, per affrontare una serie di problemi di copertura rilevati dalla RGS. La discussione generale si è svolta poi il 22 dicembre, e nella notte tra il 23 e il 24 dicembre si sono tenuti il voto di fiducia sull’articolo 1, la votazione del restante articolato e la votazione finale. Il passaggio in Senato, infine, ha

³¹⁸ C. Bergonzini, *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio, I Domanda, op. cit.*, p. 299.

³¹⁹ Camera dei Deputati. Commissione Bilancio, *Resoconto sommario*. XIX Legislatura, sed. 18 dicembre 2022, p. 31.

³²⁰ C. Bergonzini, *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio, I Domanda, op. cit.*, pp. 302-304.

costituito una mera formalità: il testo, passato in Commissione per poche ore, viene subito trasmesso all'Assemblea il 28 dicembre data «l'impossibilità di concludere i lavori», svolgendo in breve tempo la discussione generale e la votazione degli articoli dal 2 al 21 lo stesso giorno, e concludendo l'esame il giorno successivo con due voti, uno con fiducia sull'articolo 1 e l'altro sul provvedimento nel suo complesso.³²¹

Su un piano procedurale, il ritardo nella presentazione dei documenti è compensato dalla proposizione di maxi emendamenti governativi, interamente sostitutivi dell'articolo 1 del disegno di legge, su cui viene posta la questione di fiducia, con una rapida approvazione degli altri articoli e del voto finale. Anche questa volta, si riconferma la prassi del “monocameralismo di fatto”³²²: l'esame del testo, infatti, si è concluso con l'approvazione in prima lettura alla Camera, non passando al Senato neanche dalla fase istruttoria e svolgendosi la discussione in Aula in una sola giornata, senza neanche provare a nascondere il ruolo meramente ratificatorio a cui è relegato il secondo ramo.³²³

La legge di bilancio per il 2024 e per il triennio 2024-2026 si è svolta con lo stesso schema che ha caratterizzato le leggi di bilancio appena esaminate. Il disegno di legge di bilancio, approvato in Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2023, è stato trasmesso al Senato per la prima lettura il giorno 30 ottobre, ma l'esame in Commissione Bilancio è cominciato solamente il 14 novembre. È passato poi un mese prima dell'inizio dell'esame degli emendamenti, che è durato quattro giorni, dal 14 al 18 dicembre, con l'approvazione finale nella notte del 18 dicembre 2023. L'esame in Aula ha avuto luogo tra il 20 e il 22 dicembre e si è concluso con l'approvazione con fiducia, per poi essere trasmesso alla Camera dei Deputati, dove l'esame in Commissione ha avuto luogo nel giorno 27 dicembre e nei due giorni successivi è passato al vaglio – o meglio, alla ratifica – dell'Assemblea. Il 29 dicembre 2023 è stata definitivamente approvata la legge di bilancio per il 2024³²⁴, anche in questo caso con questione di fiducia.

L'esame parlamentare ha proposto però un'innovazione senza precedenti: l'assenza di proposte emendative parlamentari di maggioranza.³²⁵ Dal punto di vista istituzionale, si è

³²¹ *Ivi*, p. 300.

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Legge 30 dicembre 2023, n. 213.

³²⁵ Questo deriva dalle richieste della Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, per approvare la legge di bilancio in tempi ridotti. Si legge in una nota di Palazzo Chigi del 30 ottobre 2023: «Le forze di maggioranza hanno confermato la volontà di procedere speditamente all'approvazione della Legge di Bilancio, senza pertanto presentare emendamenti». V. Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Manovra finanziaria, riunione a Palazzo Chigi”, 30 ottobre 2023. Consultabile su: www.governo.it.

ipotizzata però una possibile compressione delle prerogative parlamentari – aggravata dal fatto che si tratti di un ulteriore ridimensionamento del ruolo delle Camere nell'*iter legis*, affiancato al già sedimentato monocameralismo di fatto. La tesi della compressione delle prerogative parlamentari, sebbene possa rilevare nell'ambito del dibattito pubblico, in linea teorica non ha un vero e proprio fondamento: i senatori dei gruppi d'opposizioni hanno presentato liberamente le proprie proposte emendative che, come da regolamento, sono state illustrate, discusse e votate. Rispetto alle prerogative dei senatori di maggioranza, invece, questa tesi presuppone una sorta di “divieto” da parte del Governo nei confronti della propria maggioranza parlamentare di presentare emendamenti. Si tratta di una posizione che, nei fatti, ignora la possibilità che alla base di questa istanza vi sia una scelta maturata in sede politica e condivisa dalla maggioranza intesa nel suo complesso. Nel caso di specie, questa posizione si basava sulla volontà di dare prova della soddisfazione generalizzata dei gruppi parlamentari di maggioranza sul disegno di legge presentato in Parlamento. Si può ipotizzare, però, che in questo modo venga meno il ruolo di mediazione svolto dal Parlamento stesso, che dovrebbe rappresentare la sede di dialogo per eccellenza: sembrerebbe, infatti, che siano sufficienti le decisioni prese in sede governativa, e che l'apporto dei parlamentari sia superfluo, se non addirittura di intralcio.

Gli obiettivi alla base di questa scelta vanno oltre la volontà politica: si tratta, infatti, di motivazioni di tipo procedurale, volte ad innovare l'*iter* di bilancio in senso virtuoso. Si ipotizzava, infatti, che limitare la presentazione di emendamenti di maggioranza avrebbe permesso lo svolgimento di un *iter* più celere e snello – cosa che, nella realtà dei fatti, non si è verificata. Non solo non è arrivati a un'approvazione definitiva entro Natale, come invece si auspicava, ma la prima lettura è stata approvata il 23 dicembre, come nei due anni precedenti. Anche l'esame in commissione referente non ha avuto gli effetti sperati, prolungandosi per più di un mese, per un totale di ventisei sedute; dato interessante è il numero dei giorni intercorso tra l'inizio dell'esame in Commissione Bilancio e l'inizio delle votazioni, pari a ventitré giorni. Se questo periodo negli anni precedenti era giustificato da un punto di vista politico come il tempo fisiologico per stabilire all'interno della maggioranza gli emendamenti da presentare, quest'anno la dinamica si è ripetuta ma con soli quattro emendamenti governativi e diciannove emendamenti dei relatori, i quali hanno veicolato le richieste della maggioranza. Perciò, l'unica novità apportata da questa scelta riguarda il numero di commi dell'articolo unico della prima sezione, pari a 561 – a fronte dei numeri degli anni passati, con una media di circa novecento commi. Per il resto, l'assenza di emendamenti di maggioranza non ha portato alcuna novità in termini di riduzione di tempi d'esame.

2.2.3. Conflitto di attribuzione e la compressione delle prerogative parlamentari: le ordinanze n. 17 del 2019 e n. 60 del 2020

L'andamento del ciclo di bilancio negli anni appena descritti evidenzia una serie di degenerazioni legate al procedimento parlamentare, limitanti le prerogative parlamentari di esercizio della funzione legislativa a favore, invece, dell'Esecutivo. Questa lesione si è verificata in particolar modo in coincidenza con la legge di bilancio per il 2019 e quella per il 2020, in cui infatti sono stati portati all'attenzione della Corte costituzionale, da parte di alcuni parlamentari dell'opposizione, dei profili particolarmente lesivi delle loro prerogative all'interno del procedimento di esame e di approvazione della manovra di bilancio.

Le vicende che hanno accompagnato l'approvazione della legge di bilancio per il 2019 sono connotate da una serie di profili rilevanti sul piano costituzionale: a partire dalle procedure parlamentari, che si sono svolte in un clima tutt'altro che disteso in virtù della minaccia di attivazione della procedura per disavanzi eccessivi e della conseguente animata interlocuzione tra Governo e Commissione europea, che ha portato alla ridefinizione dei saldi di finanza pubblica. Ma rileva anche il fatto che i lavori parlamentari si siano svolti con tempistiche eccessivamente ridotte, unitamente al fatto che il Governo abbia utilizzato più volte lo strumento della questione di fiducia, generando l'impressione che al Parlamento venga meno il suo potere legislativo effettivo. Questa particolare situazione ha portato un gruppo di parlamentari dell'opposizione a rivolgersi alla Corte, lamentando la violazione delle proprie prerogative costituzionali: il risultato fu proprio l'ordinanza n. 17 del 2019, la quale rappresenta un episodio fondante per la giurisprudenza in merito alla correttezza dell'*iter legis*, in quanto viene portato per la prima volta all'attenzione della Corte costituzionale la prassi del maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia mediante un conflitto di attribuzioni.³²⁶

Con l'ordinanza n. 17/2019, la Corte costituzionale giudica inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato. Pur riconoscendo ai singoli parlamentari lo *status* di "potere dello Stato", legittimandoli a sollevare il conflitto, la Corte nega che il conflitto sia ammissibile: non vi riconosce, infatti, «sostanziali negazioni o evidenti menomazioni della

³²⁶ G. Mobilio, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 2. Cfr. R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019; A. Lauro, *Bis in "niet" (a margine dell'ord. n. 60/2020 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, n. 2/2020.

funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente», non bastando il lamento di «un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo»³²⁷ perché sussista la lesione dello *status* costituzionale del parlamentare. La Corte in questo senso effettua una faticosa opera di bilanciamento tra esigenze contrapposte: *in primis*, tra contraddittorio e le esigenze di governabilità. Perciò, da una parte, viene ribadita la giustiziabilità delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma viene reso più stringente il requisito per ricorrere al conflitto in modo tale da evitare questioni di carattere strettamente politico.

L'inammissibilità della questione deriva dalle motivazioni fornite dai senatori nel ricorso: l'elemento critico evidenziato non è la prassi della questione di fiducia sui maxiemendamenti, né le sue conseguenze procedurali – che, come si è visto, scardina molti dei principi costituzionali sul procedimento legislativo. I ricorrenti mettono al centro della questione il fattore temporale, o meglio che il Governo non abbia fornito ai senatori il tempo materiale per conoscere il testo. Nella prassi parlamentare, è noto che il procedimento legislativo possa essere accelerato – anche mediante vere e proprie forzature – per rispettare i “tempi politici”, ma è necessario fornire quantomeno la possibilità materiale per le Commissioni di conoscere il testo su cui dovrebbero effettuare l'esame istruttorio. Nel caso in questione, infatti, sebbene l'esame in sede referente sia cominciato il 10 dicembre e si sia concluso il 20 dicembre 2018, è solo il 19 dicembre che viene presentato il maxiemendamento sostitutivo del testo, sul quale l'esame in Commissione è durato per un totale di 70 minuti – blindato peraltro dalla questione di fiducia.

La Corte non si limita a una mera ordinanza di inammissibilità, bensì adotta una pronuncia per più versi innovativa: non solo permettendo ai singoli parlamentari di sollevare il conflitto di attribuzione – rendendolo così uno strumento più facilmente accessibile –, ma anche riaffermando i principi costituzionali che dovrebbero ispirare il procedimento legislativo per riportarlo sui suoi binari predefiniti. In particolare, la Corte esprime la necessità che «il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale»: l'articolo 72, secondo la Corte, individua gli snodi procedurali più essenziali per il corretto svolgimento dell'*iter legis*, i quali devono essere rispettati affinché il Parlamento mantenga il suo ruolo di sede di confronto tra le diverse forze politiche. La titolarità stessa della funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* è ciò che sancisce che i parlamentari siano messi nelle condizioni di «collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione attraverso la

³²⁷ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, punto 3.5. cons. dir.

discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti». Con queste affermazioni, la Corte fa un piccolo cambio di rotta rispetto alla sentenza n. 391 del 1995, sentenza con cui aveva aperto alla diffusione della prassi dei maxiemendamenti, ammettendo la possibilità per i regolamenti parlamentari di delineare procedimenti speciali, anche in deroga all'art. 72, primo comma, Cost.³²⁸.

Nel valutare l'ammissibilità del conflitto, la Corte prende in considerazione anche il ruolo della prassi e del precedente parlamentare, e affronta proprio la questione del combinato disposto di maxiemendamento-questione di fiducia, evidenziando come si tratti di una prassi consolidata e di frequente uso anche per l'approvazione delle manovre di bilancio in ottica di governabilità. Si dimostra, comunque, consapevole dei rischi da essa derivanti, perciò la consensualità nel suo utilizzo non può essere una giustificazione per l'effetto di allontanamento dai principi costituzionali che informano il procedimento legislativo. A maggior ragione per l'approvazione della legge di bilancio, se si considera il suo ruolo fondamentale nell'attuazione dell'indirizzo politico mediante l'allocazione delle risorse e l'implementazione delle politiche pubbliche – tant'è che la Corte stessa aveva già definito il bilancio un “bene pubblico”³²⁹.

A “salvare” il combinato disposto dal giudizio della Corte sono state le attenuanti di contesto, che hanno reso il ricorso non corrispondente ai requisiti fissati dalla Corte stessa. E di fondamentale importanza risulta la contingenza del dialogo con le istituzioni europee, protrattosi a lungo e comportando «una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato» della procedura di approvazione, con una inevitabile compressione dei tempi parlamentari³³⁰.

Ciò non vuol dire che non sussistesse la violazione delle regole costituzionali sull'*iter* legislativo, semplicemente i profili portati all'attenzione della Corte costituzionale – il profilo temporale, accompagnato da un generico riferimento al principio di leale collaborazione – non erano sufficienti a identificare una lesione chiara delle attribuzioni parlamentari. A tutto ciò si somma anche l'atteggiamento restio della Corte a pronunciarsi su questioni prettamente politiche, a maggior ragione date le conseguenze di un'eventuale declaratoria di incostituzionalità, ovvero l'annullamento della legge di bilancio – con i connessi effetti sulle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sui mercati.³³¹

³²⁸ N. Lupo. *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 5.

³²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

³³⁰ Corte costituzionale, ordinanza n. 17 del 2019, punto 4.4. cons. dir.

³³¹ G. Mobilio, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019, op. cit.*, pp. 11-12.

Nel caso dell'ordinanza n. 60 del 2020, la Corte costituzionale si pronuncia su tre ricorsi avversi la legge 27 dicembre 2019, n. 160 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"), presentati dai Presidenti dei gruppi parlamentari dell'opposizione presso la Camera dei deputati, anche questa volta lamentando la prassi approvativa della legge di bilancio. Si sarebbe verificata una "monocameralizzazione" del procedimento: l'*iter* si è caratterizzato per l'approvazione, nel primo ramo, del disegno di legge di bilancio con voto di fiducia sul maxiemendamento sostitutivo dell'art. 1, il quale, nel secondo ramo, è stato semplicemente "ratificato" mediante un ulteriore voto di fiducia.³³²

Anche in questo caso, la Corte dichiara l'inammissibilità del ricorso, e nella ricostruzione delle ragioni che hanno condotto a una declaratoria in questo senso ribadisce le posizioni già espresse nell'ordinanza n. 17 del 2019. L'ordinanza in oggetto, perciò, non è particolarmente innovativa, e induce a pensare che l'intento dell'ordinanza n. 17/2019 non abbia sortito effetti, tant'è che la legge di bilancio per il 2020 è stata approvata con le stesse modalità dell'anno precedente – a riprova che, nonostante il cambio di governo intervenuto nel frattempo, si tratta di pratiche che travalicano lo schieramento politico.³³³

Gli elementi che distinguono le due pronunce, nonostante l'uguale esito, sono più di uno: a partire dall'intenzione della Corte di evitare l'annullamento della legge di bilancio – effetto che, se nel ricorso del 2019 era espressamente escluso dai ricorrenti stessi, in uno di quelli del 2020 la richiesta di "annullamento dei relativi atti, ivi compresa la legge n. 160 del 2019" era esplicitamente prevista. Nell'ordinanza n. 17 del 2019, poi, la Corte costituzionale individuava una serie di elementi oggettivi volti in una qualche misura a giustificare la compressione delle prerogative parlamentari: se in questo caso, la presentazione del maxiemendamento era derivante dal dialogo tra le istituzioni dell'Unione Europea e il Governo, in modo da recepirne le risultanze, nel caso del bilancio per il 2020 il maxiemendamento governativo era stato il risultato dell'esame condotto in Commissione e in Assemblea³³⁴. Perciò, se nel primo episodio è riconosciuta la gravità della mancata conoscibilità del testo ai fini istruttori, ma viene parzialmente giustificata dalle particolari condizioni in cui si inserisce, nel secondo questo aspetto non sussiste, poiché il

³³² M. Armanno. *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2020, p. 213.

³³³ L. Sambucci. *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 871.

³³⁴ *Ivi*, p. 875.

maxiemendamento riporta il frutto dell'esame svolto anche dai singoli parlamentari. E la compressione delle prerogative parlamentari nella manovra per il 2020 viene ricondotta dalla Corte all'insediamento di un nuovo governo nel settembre 2019, necessitando quindi di intervenire sulle scelte allocative effettuate nel DEF dal governo precedente e provocando conseguentemente un ritardo nella presentazione e nell'esame.³³⁵

In entrambi i casi, è bene prendere atto del progressivo scivolamento verso il monocameralismo di fatto, per cui nessuno dei due rami riesce ad avere contezza del contenuto effettivo della legge, risultato di una combinazione progressiva di previsioni e rinvii incrociati. Si può convenire, perciò, che se l'approvazione della legge di bilancio 2019, per quanto particolarmente lesiva dei poteri parlamentari, era stata giustificata dall'eccezionalità del caso, la legge di bilancio 2020 si inserisce invece in un contesto di eccezionalità ormai normalizzata.³³⁶

2.3. Il procedimento legislativo alla prova dell'emergenza pandemica

2.3.1. La pandemia come acceleratore di vecchie crisi e catalizzatore di nuove distorsioni

L'emergenza pandemica si inserisce in un periodo storico caratterizzato da una tendenza regressiva del Parlamento in favore dell'Esecutivo, come testimoniano le prassi sinora esaminate. E risulta evidente come essa abbia accelerato i processi già in atto da tempo, in particolar modo il rafforzamento del ruolo del Governo nel sistema istituzionale nelle sue molteplici sfaccettature, e che abbia allo stesso tempo rappresentato terreno fertile per il proliferare di nuove tendenze le cui radici stavano lentamente affiorando già prima dell'inizio dell'emergenza.

La pandemia ha rappresentato un momento di frattura nella storia italiana, permettendo di distinguere nettamente un "prima" e un "dopo" in molti aspetti della sua vita politico-istituzionale. Sebbene si rilevino anche forti elementi di continuità, si sono venute ad affermare una serie di prassi innovative che, ad oggi, rischiano di radicarsi permanentemente nella produzione normativa.

Nelle prime settimane di emergenza pandemica emerse un'evidente difficoltà delle Camere a svolgere regolarmente i loro lavori, ed è proprio in virtù di questa situazione di stallo che si devono considerare i poteri emergenziali esercitati dal Governo, con la conseguente

³³⁵ M. Armanno, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, op. cit., pp. 213-214.

³³⁶ *Ivi*, p. 217.

verticalizzazione del potere decisionale nella gestione e nel contenimento della pandemia³³⁷. In questo contesto emersero le due principali novità nell'esercizio della funzione legislativa, in discontinuità con le tendenze caratterizzanti il periodo pre-pandemia. La prima novità è costituita dall'ampio utilizzo dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (dPCM) per gestire lo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020 dal Consiglio dei ministri stesso, adottando le misure necessarie anche in deroga alla legislazione vigente. L'utilizzo di questo strumento è stato reso possibile, da un lato, dal decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il Codice della protezione civile, e dall'altro, dalle norme previste negli straordinari decreti-legge adottati nel marzo del 2020, a cui i dPCM davano attuazione. La seconda, importante novità è rappresentata dal proliferare di tutte quelle distorsioni legate all'utilizzo dei decreti-legge: in particolare, i c.d. "decreti matrioska" dati dalla confluenza del contenuto di più decreti-legge in un solo contenitore, e i c.d. "decreti staffetta precoce", ovvero l'abrogazione o la modifica di un decreto-legge in corso di conversione per mano di un altro decreto-legge.

L'utilizzo spasmodico della decretazione d'urgenza, accompagnata dalla combinazione di maxiemendamento e questione di fiducia, rappresenta invece la costante che collega il *prima* al *durante* e al *dopo* la pandemia. Si tratta infatti, come si è visto, di una crisi della produzione normativa già in atto da decenni, che l'emergenza non ha fatto altro che accentuare: in parte, a ragione – si tratta comunque di una situazione di necessità e urgenza oggettiva –, ma che nelle sue dimensioni attuali evidenzia la situazione di "stress" a cui il sistema è sottoposto³³⁸. La pandemia ha comportato non solo, quindi, un'ulteriore esplosione della decretazione d'urgenza, ma anche la definitiva affermazione del monocameralismo alternato – con una connessa, ulteriore compressione della sessione di bilancio. Perciò, se la limitazione delle libertà e dei diritti connessa alla gestione dell'emergenza è temporanea, e perciò compatibile con l'ordine costituzionale, la prevalenza delle fonti governative è tutt'altro che temporanea: è un fenomeno radicato prima della pandemia, durante la quale ha conosciuto una forte progressione, ridimensionando ulteriormente il ruolo del Parlamento a favore del Governo e del Presidente del Consiglio dei ministri. Infatti, se le manifestazioni particolarmente distorsive della fase pandemica sembrano rientrate, come il ricorso sistemico ai dPCM, permane invece l'atteggiamento remissivo del Parlamento rispetto al "iperattivismo" dell'Esecutivo in questa fase.³³⁹

³³⁷ Cfr. L. Bartolucci, *I lavori di Parlamento e Commissioni parlamentari nell'emergenza pandemica*, in *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, a cura di L. Bartolucci e L. Di Majo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

³³⁸ Si parla di «procedure parlamentari "sotto stress"» già in N. Lupo, G. Piccirilli (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Il Mulino, Bologna, 2016.

³³⁹ G. Di Cosimo, *Tre anni dopo. Ciò che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, p. 3.

Le due citate direttrici di discontinuità nella normazione permettono di distinguere due diverse fasi nella predisposizione delle misure di contrasto alla pandemia: in un primo momento, esse sono state adottate tramite i dPCM, supportati appunto da un decreto-legge³⁴⁰; in un secondo momento, con il Governo Draghi, le misure di contrasto sono state adottate mediante decreti-legge, soprattutto a seguito del parere del Comitato per la legislazione della Camera, nel marzo 2021, in cui raccomandava la riconduzione alla fonte legislativa della definizione del quadro regolatorio di gestione della pandemia.

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stati i veri protagonisti della fase emergenziale: il loro uso massiccio ha caratterizzato infatti la fase più acuta della pandemia, scelta in gran parte determinata dalla flessibilità dello strumento, in grado di adattarsi alle più varie esigenze del momento grazie alla loro esenzione dai passaggi istituzionali che invece caratterizzano gli altri provvedimenti governativi. Si tratta di uno strumento piuttosto atipico, non previsto dalla legge n. 400 del 1988: tendenzialmente assimilabili ai decreti ministeriali, sono configurati dal decreto-legge n. 6 del 2020 come abilitati ad adottare una serie indefinita di misure per limitare gli effetti negativi dell'emergenza, con il limite di non poter determinare “nuovi o maggiori oneri” per la finanza pubblica.

L'utilizzo di questo particolare strumento emergenziale è caratterizzato dalla valorizzazione dell'organo esecutivo nel suo complesso, ma ancora di più del suo vertice: proprio per la sua conformazione e il suo utilizzo, che non richiede il passaggio in Parlamento né la collegialità nella sua adozione, ed è esente dal controllo del Capo dello Stato e della Corte costituzionale, rappresenta una forma di personalizzazione e di verticalizzazione del potere esecutivo, e probabilmente un'immediata conseguenza della “normalizzazione” dell'utilizzo del decreto-legge negli anni precedenti.³⁴¹ Infatti, la situazione di crisi ha condotto a fare uso degli strumenti previsti dalla Costituzione – il decreto-legge, *in primis* –, strumento però logorato ormai dall'uso recente di tipo “ordinario”, aprendo così la strada all'ampio ricorso ai dPCM.

Questo strumento non è una novità nell'ordinamento italiano, ma lo è nei suoi contenuti più drastici: si tratta, infatti, di un decreto normalmente dai contenuti organizzativi, che in periodo pandemico si è trasformato in un veicolo per divieti corredati di sanzioni anche penali, incidenti sulla regolazione dei diritti fondamentali. In questo senso, non sono stati pochi i rilievi

³⁴⁰ In particolare, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito nella legge 5 marzo 2020, n. 13, ma anche il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35.

³⁴¹ M. G. Rodomante, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, *op. cit.*, pp. 14-15.

legati ai problemi in termini di rispetto delle riserve di legge previste dalla Costituzione – in particolare in riferimento alla verticalizzazione delle decisioni, che in base a questo assetto non comprendeva alcun coinvolgimento del Parlamento.³⁴² Con il decreto-legge n. 6 del 2020, si conferiva al Governo il potere normativo sostanzialmente “in bianco”, senza possibilità del Parlamento di intervenire sui dPCM – scelta avallata però dal Parlamento stesso che, in sede di conversione, ne ha approvato il testo in soli dodici giorni e quasi all’unanimità. Con le modifiche effettuate dal successivo decreto-legge n. 19 è stato effettuato un tentativo di “parlamentarizzazione” dell’emergenza, puntualizzando la regolamentazione dell’*iter* di adozione dei dPCM prevedendo, fra le altre cose, l’immediata trasmissione dei provvedimenti ai Presidenti delle Camere, nonché l’obbligo di riferire alle Camere ogni quindici giorni sulle misure adottate. La parlamentarizzazione si è ulteriormente affinata in sede di conversione³⁴³ con l’approvazione dell’emendamento Ceccanti³⁴⁴, che rende preventivo il coinvolgimento delle Camere al fine di tenere conto degli indirizzi e delle osservazioni delle stesse. Un processo, comunque, che ha dimostrato il suo carattere meramente simbolico e che non contribuisce al coinvolgimento effettivo del Parlamento in questa fase, ridotto ad un consulente dell’Esecutivo.³⁴⁵

Il Parlamento è un “bene pubblico essenziale”, e la sua marginalizzazione fa venir meno le tutele che invece il suo ruolo comporta per i cittadini: l’accentramento del potere decisionale implica che le valutazioni in termini di proporzionalità e adeguatezza, i bilanciamenti tra diritti e doveri, tra salute e crescita economica vengano compiute da pochi soggetti al di fuori del circuito di controllo, facendo venir meno le relative responsabilità.³⁴⁶

Nella seconda fase, si è verificato un progressivo ritorno alla fonte legislativa. Infatti, a fronte del prolungamento dell’emergenza, l’orientamento prevalente si è trasformato in un invito a valutare l’opportunità di traslare a livello legislativo parte delle disposizioni contenute nei dPCM – invito contenuto nel parere reso sul decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2. Nel corso della discussione alla Camera, il Governo ha accolto con riformulazione l’ordine del giorno n. 8/2921-A, prodotto a seguito del parere espresso dal Comitato per la legislazione sul provvedimento in questione. Ferma restando la legittimità dell’impiego dei decreti del

³⁴² N. Lupo, *L’attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, pp. 136-138.

³⁴³ Legge 22 maggio 2020, n. 35.

³⁴⁴ Emendamento 2.51, in riferimento all’art. 2 del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 19 del 2020 (A.C. 2447).

³⁴⁵ G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 389.

³⁴⁶ *Ivi*, pp. 140-141.

Presidente del Consiglio dei ministri³⁴⁷, l'ordine del giorno si pronuncia in questo senso: «risulta praticabile e probabilmente maggiormente rispettoso del sistema delle fonti [...] ricondurre alla fonte legislativa – eventualmente anche attraverso decreti-legge – la definizione del quadro generale delle misure da applicare nelle diverse zone di diffusione del contagio per la parte attinente all'esercizio di libertà costituzionali fondamentali»³⁴⁸. Perciò, esso impegna il Governo a valutare l'opportunità di ridefinire il quadro normativo volto a contrastare la diffusione dell'epidemia, anche valutando l'utilizzo di una fonte diversa dal dPCM per raggiungere questo obiettivo.³⁴⁹ Lo strumento del dPCM è stato quindi progressivamente abbandonato, e la disciplina delle riaperture che ha segnato questa fase è stata effettuata da fonti legislative – registrando così anche un ampliamento del margine di intervento del Parlamento.³⁵⁰

La pandemia ha aggravato alcune prassi già invalse e segnalate dalla dottrina, portandole, nel post-pandemia, a una vera e propria stabilizzazione. Basti pensare che durante la seconda fase pandemica, l'attività parlamentare si è prevalentemente concentrata sull'approvazione di leggi di conversione di decreti-legge, caratterizzata peraltro dall'attività “aggiuntiva” di numerose previsioni *ex novo* in fase di conversione. Durante questa seconda fase, infatti, l'attività parlamentare ha visto rafforzarsi il peso dell'iniziativa governativa nella legislazione e, al suo interno, quello della decretazione d'urgenza. Da un lato, come accennato, a ragione: si tratta di uno strumento pensato dai costituenti come risposta alle situazioni di emergenza, e ben si sposerebbe con la celerità necessaria in questi casi. Ma il costante ricorso alla decretazione d'urgenza produce una situazione di “stress istituzionale”, dovuta alla “torsione” dello strumento verso altre finalità rispetto a quelle originariamente pensate.

La crisi pandemica, in continuità con gli anni precedenti, ha portato ad una assoluta centralità politica e sistemica del decreto-legge come strumento di produzione normativa del Governo, nel segno del processo di verticalizzazione dei processi decisionali. Si è verificata, infatti, la moltiplicazione del numero dei decreti e l'aumento delle loro dimensioni,

³⁴⁷ Sancita dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 66 del 2021: il ricorrente prospettava la lesione delle prerogative del singolo parlamentare come diretta conseguenza di una “espropriazione” del potere legislativo da parte del Governo, ma la Corte evidenzia la legittimità dei d.P.C.M. in quanto legittimati da atti governativi aventi forza di legge, convertiti dallo stesso Parlamento.

³⁴⁸ Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 5 maggio 2021, p. 4.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*. Roma, 2021, p. 11.

accompagnata dalla correlata crescita dell'utilizzo della questione di fiducia sui maxiemendamenti.³⁵¹

I pareri espressi dal Comitato per la legislazione contengono numerosi richiami a due profili critici in questo contesto: da un lato, relativo all'uso appropriato dei diversi tipi di fonte normativa; dall'altro, la necessità di assicurare il carattere di omogeneità dei decreti-legge. La preponderanza dell'utilizzo dei decreti-legge, rafforzatasi appunto nella XVIII Legislatura, è avvenuta infatti non tanto in termini assoluti, quanto in termini di contenuto: si è registrata un aumento delle dimensioni ed il carattere *ab origine* multisettoriale dei decreti-legge, unito a una fase di conversione caratterizzata dall'elevato numero di proposte emendative – con le connesse difficoltà di definizione del perimetro di ammissibilità e prolungamento della fase istruttoria e dei tempi per il parere delle Commissioni, del Governo e del relatore.³⁵² Con la situazione di emergenza, che vede il susseguirsi di numerosi decreti-legge, tutti di significativa portata, si affermano una serie di problemi che prima d'ora cominciavano solamente ad affacciarsi: *in primis*, il problema del “monocameralismo alternato”, il cui consolidamento è stato accentuato «dalle difficoltà tecniche che il principio bicamerale pone alla conversione dei decreti-legge»³⁵³ - e in special modo durante la pandemia.

Sono numerose le prassi distorsive che si sono concretizzate nell'ambito del procedimento legislativo durante l'esperienza pandemica: oltre all'aggravarsi dei fenomeni della questione di fiducia sui maxiemendamenti e della disomogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione, hanno preso piede con frequenza crescente fenomeni come i decreti-legge “matrioska” e i decreti “staffetta precoce” (v. par. 2.4). In tutti questi casi, il Comitato per la legislazione, in un particolare turno di presidenza³⁵⁴, ha notato come tutti i decreti-legge emanati sono stati esaminati con una sola lettura, confermando come l'emergenza pandemica abbia comportato un ulteriore peggioramento dell'abuso della decretazione d'urgenza e la definitiva affermazione del monocameralismo di fatto.³⁵⁵ Analogamente a quanto accaduto con

³⁵¹ C. F. Ferrajoli, *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali nell'esercizio della funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, pp. 229-230.

³⁵² Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*. Roma, 2023, pp. 12-13.

³⁵³ G. L. Conti. *La crisi dello “stato moderno” e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020, p. 538.

³⁵⁴ Dal 6 gennaio 2021 al 5 novembre 2021.

³⁵⁵ L. Bartolucci. *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato. Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione “Gruppo di Pisa” del 25 marzo 2022*, a cura di D. Casanova, A. De Nicola, M. C. Girardi, P. Villaschi, n. 5/2022, pp. 481-483.

i dPCM, anche il frequente utilizzo di questi *escamotage* ha trovato una sua giustificazione nello stato di emergenza e nella sua continua evoluzione.

L'emergenza pandemica sembra aver delineato «l'assoluta asincronia della legge di conversione dei d.l.»³⁵⁶: il termine di sessanta giorni è diventato paradossalmente troppo lungo per fronteggiare emergenze di questo tipo, ma pur sempre troppo breve per consentire un adeguato esame di un disegno di legge dal contenuto *ab origine* complesso e la presentazione di numerosi emendamenti. Ed è proprio nell'incompatibilità tra “tempi della conversione” e “tempi della pandemia” che si innestano le distorsioni procedurali registratesi in fase di conversione e accentuatesi in pandemia.³⁵⁷

2.3.2. Il PNRR come occasione per un ripensamento della produzione normativa

Le esigenze legate al contenimento della pandemia determinano una vera e propria “compressione” delle Camere nel loro ruolo di legislatore: il Parlamento, negli anni di emergenza, si è trasformato in un mero ratificatore delle decisioni assunte dal Capo del Governo.³⁵⁸ Ma la spinta alla marginalizzazione diventa ancora più evidente con l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale comporta un ulteriore accentramento del potere decisionale sul Governo, tanto in fase progettuale quanto in quella esecutiva.³⁵⁹ Si può dire che, con il PNRR, si sancisce il «declino della capacità progettuale del Parlamento», che si limiterà a recepire i contenuti elaborati dall'Esecutivo³⁶⁰ in atti formali senza la possibilità di condizionare l'erogazione dei fondi europei.

L'assetto della *governance* del *Recovery Plan* evidenzia il processo di verticalizzazione in atto, che concentra il potere in particolar modo nella Presidenza del Consiglio e nel Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sembrerebbe, infatti, che l'intero impianto di gestione e attuazione del piano punti a incentivare una “monocratizzazione” dei processi, valorizzando

³⁵⁶ A. M. Acierno. *I processi di produzione normativa al banco di prova della pandemia. Un Parlamento “trasformatore” e in affanno sotto il giogo dei decreti “Minotauro”*, in *I diritti fondamentali in epoca di pandemia: esperienze a confronto (Atti di convegno)*, a cura di G. Battaglia, G. Famiglietti, L. Madau. Pisa: Pisa University Press, 2022, p. 23.

³⁵⁷ *Ibid.*

³⁵⁸ M. Cavino, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, a cura di M. Cavino, L. Conte, S. Mallardo, M. Malvicini. Il Mulino, Bologna, 2022, p. 33.

³⁵⁹ G. Di Cosimo, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, op. cit., p. 5; L. Bartolucci, *I poteri normativi del Governo nell'attuazione del PNRR*, in *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, a cura di F. Bailo e M. Francaviglia, Jovene, Napoli, 2023.

³⁶⁰ F. Bilancia. *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 162.

sedi decisionali e di controllo esterne alla Camera ma anche alla Presidenza del Consiglio nella sua collegialità – privilegiando il ruolo del Presidente come *primus super pares*.³⁶¹

Le innovazioni portate dal *Next Generation EU* sono innumerevoli, con risvolti tanto sul piano europeo quanto su quello prettamente nazionale. In generale, è pacifico che si tratti di uno strumento con grandi potenzialità per un ripensamento del modo di fare le politiche pubbliche e per l’Unione Europea di agire concretamente per stimolare un cambiamento. Il *Next Generation EU* non solo costituisce la più importante misura economico-finanziaria per arginare la pandemia da Covid-19 – anche, e forse soprattutto, a livello simbolico, essendo il primo “embrione” di debito comune –, ma è anche uno strumento che modifica profondamente il paradigma che ha ispirato l’utilizzo delle risorse europee, passando dal “vincolo esterno” quantitativo a un vero e proprio indirizzo qualitativo.³⁶²

Le molte novità di contenuto e di metodo non devono però essere relegate all’ambito della “circostanza eccezionale” costituita dall’emergenza pandemica – aspetto che emerge, ad esempio, dall’aggiunta del capitolo *REPowerEU* a ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tutto ciò fornisce la misura del ruolo cruciale che questo nuovo metodo di definizione delle politiche pubbliche sta assumendo, a livello nazionale e non, e che si tratta di un processo che si presta a delineare una vera e propria trasformazione costituzionale dell’Unione Europea. Sul versante italiano, poi, il PNRR sta tracciando un nuovo metodo di governo³⁶³, che porterà necessariamente a un ripensamento dei poteri dello Stato nelle loro regole, prassi e modalità di lavoro.³⁶⁴

L’esperienza di attuazione del PNRR ha portato con sé una serie di elementi virtuosi che hanno la potenzialità di riformare in maniera duratura il modo di legiferare. Questi elementi possono essere ricondotti alla programmazione pluriennale alla base del funzionamento di questo strumento. In generale, il PNRR prevede, almeno “sulla carta”, il recupero di una legislazione più ordinata sebbene declinata con il rispetto di un cronoprogramma piuttosto rigido, obbligando il Parlamento a reinventare la propria capacità di pensare nel lungo

³⁶¹ G. Di Cosimo, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, op. cit., p. 5. Cfr. anche A. Manzella, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021.

³⁶² L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *Luiss School of Government Policy Brief*, n. 47/2021, p. 2.

³⁶³ Sul versante italiano ma non solo, considerando che questo metodo si sta inglobando nella riforma del patto di stabilità, sebbene con alcune importanti differenze. V. L. Bartolucci, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al “vecchio” Patto)*, in *Blog di Diritti Comparati*, 2024.

³⁶⁴ N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 3.

periodo.³⁶⁵ Si assiste all'individuazione a valle da parte del Governo degli strumenti, per ciascuna linea d'intervento, volti a realizzare le riforme ordinamentali richieste dal Piano, in accordo con le istituzioni europee: in particolare, vengono individuati decreti-legge³⁶⁶, leggi di delega e connessi decreti attuativi, leggi ordinarie e leggi annuali.³⁶⁷ In continuità con la prassi normativa degli ultimi decenni, si rileva come il PNRR originario³⁶⁸ si concentrasse prevalentemente sugli atti normativi di rango primario del Governo: su 53 provvedimenti normativi primari da approvare entro marzo 2026, le leggi ordinarie previste sono poche di più (31) rispetto ai decreti-legge e alle leggi delega (22) di cui si prevede l'adozione.³⁶⁹

Con riferimento allo strumento del decreto-legge, in questo contesto la sua funzione esula da quella di "fonte dell'emergenza" che aveva assunto durante la fase pandemica: in un certo senso, sembra recuperare la propria dimensione antecedente l'emergenza, ovvero quella di "fonte dell'urgenza governativa", il cui fine ultimo è quello di garantire una rapida attuazione dell'indirizzo politico-normativo – ancora di più se predeterminato nei tempi e nei contenuti.³⁷⁰ Le prime vicende attuative, non solo di intervento su settori strategici ma anche sulla stessa *governance* del PNRR, riflettono la centralità del ruolo ricoperto dalla decretazione d'urgenza nell'ordinamento fino ad oggi. Vista la natura del Piano come atto di programmazione delle politiche pubbliche – contrapposta invece alla natura del decreto-legge che, per sua natura, è volto a rispondere a contingenze imprevedibili e con un orizzonte temporale ristretto³⁷¹ –, si tratta di un dato che può destare non solo sorprese, ma che in un certo senso svislisce anche il peso dei presupposti costituzionali che dovrebbero giustificare l'adozione.

Il decreto-legge rappresenta comunque lo strumento privilegiato per colmare quei disallineamenti tra le ordinarie tempistiche dell'attività legislativa e la scansione temporale prevista dal Piano. Questa scelta si spiega in quanto si tratta dello strumento ideale per dialogare con la Commissione europea: la vigenza temporanea del decreto-legge in senso stretto e la necessità di convertire il testo in legge per stabilizzarne i contenuti offre una finestra per

³⁶⁵ L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., pp. 486-490.

³⁶⁶ Strumento da utilizzare solo limitatamente a delle semplificazioni da approvare entro maggio del 2021.

³⁶⁷ L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, n. 2/2022, p. 527.

³⁶⁸

³⁶⁹ A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, p. 735.

³⁷⁰ A. Lo Calzo, *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi "endemiche" e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, p. 660 ss.

³⁷¹ D. De Lungo, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F. S. Marini. Giappichelli, Torino, 2023, p. 29.

recepire, con l'attività emendativa in fase di conversione, eventuali obiezioni a livello europeo sul decreto stesso. Ma non solo: la scelta del decreto-legge risultava comprensibile soprattutto nelle fasi iniziali, data l'assoluta novità dello strumento che quindi necessitava di una fase di rodaggio, tanto dell'Esecutivo quanto del Parlamento, che necessariamente si ricollega a quella "normalizzazione" della decretazione d'urgenza precedentemente descritta.³⁷² In questo senso emerge una certa consapevolezza del Governo e delle Camere in merito all'opportunità di procedere con strumenti più adeguati³⁷³, sebbene questa non si sia poi effettivamente concretizzata in modo incisivo, dato l'utilizzo frequente anche in tempi recenti della decretazione d'urgenza per riforme di sistema.³⁷⁴

Per molte riforme previste dal Piano, viene individuata la legge delega – e il conseguente decreto legislativo – come fonte principale per tracciare le linee guida per gli interventi normativi necessari alla sua attuazione. La dottrina³⁷⁵ ha a lungo auspicato un ritorno alle leggi delega in virtù delle numerose "virtualità positive" che la caratterizzano, a differenza invece della decretazione d'urgenza e spesso persino della legislazione parlamentare.³⁷⁶ In particolare, con riferimento all'attuazione del PNRR, rilevano le capacità di questo strumento di coniugare un celere procedimento decisionale con una fase istruttoria approfondita, in grado così di coniugare indirizzi generali e obiettivi specifici. Non a caso, la delegazione legislativa è ampiamente prevista nel Piano, in settori di estrema importanza quali la giustizia e la semplificazione.

Il problema dello strumento della legge delega, in un contesto come quello dell'attuazione del PNRR, è che si tratta di contenuti predeterminati, perciò il margine di

³⁷² *Ivi*, p. 30.

³⁷³ In sede di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021 viene presentato e approvato l'ordine del giorno 9/3354-A/16, con cui si impegna il Governo a riflettere sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa con le Camere, «che eviti per il futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile [...] il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa».

³⁷⁴ Rileva, sul punto, la sentenza n. 6 del 2023: la Corte, da un lato, ritiene infondata la violazione dell'art. 77 Cost. in relazione all'inidoneità dello strumento del decreto-legge ad introdurre riforme di sistema, sia analizzando il titolo, il preambolo e le disposizioni, ma anche rilevando che il decreto-legge oggetto di ricorso contiene delle norme attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra i cui obiettivi per la Missione 3 ("Infrastrutture") prevedeva il potenziamento della competitività del sistema portuale. V. S. Filippi, *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2023, pp. 391-392.

³⁷⁵ Cfr., fra tutti, N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche i fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in Cammino*, 2022.

³⁷⁶ G. Zagrebelsky. *Conclusioni*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*. Giuffrè, Milano, 2009, p. 319 ss.

manovra delle Camere risulta ampiamente limitato. Gli elementi che rendono il procedimento della delega “duale” vengono in parte meno, proprio perché l’impulso che il Parlamento imprime in questi casi si concretizza nei principi e criteri direttivi che dovrebbero andare ad ispirare l’elaborazione del Governo – principi e criteri in questo caso stabiliti *ex ante* proprio all’interno del Piano.

Questo tipo di utilizzo degli strumenti previsti porta necessariamente a ritenere l’Esecutivo come il “signore delle fonti”³⁷⁷ del PNRR, destinando invece le Camere a un ruolo di correzione e integrazione delle iniziative legislative già determinate dal Piano stesso, in costante contraddittorio con il Governo stesso. Rimane fermo il potere emendativo nelle mani del Parlamento – potere che, però, rischia di essere minato dall’utilizzo massiccio degli strumenti del Governo “in” Parlamento, quali il maxiemendamento e la questione di fiducia. Infatti, nei procedimenti legislativi volti all’attuazione del PNRR si è assistito a un aumento del ricorso alla questione di fiducia per l’approvazione dei provvedimenti. Ricorso che riflette la distorsione ormai insita nel modo di legiferare: non solo perché tanto il Governo Draghi quanto il Governo Meloni fossero sorretti da maggioranze molto ampie – sebbene di natura diversa –, ma anche perché la realizzazione delle misure previste nel Piano assume un’importanza che si è visto andare al di là del colore politico. Lo testimoniano i ritmi di lavoro che hanno caratterizzato il regime di *prorogatio* tra lo scioglimento delle Camere del 21 luglio 2022 e l’inizio della XIX Legislatura³⁷⁸, particolarmente produttive nonostante l’impossibilità di ricorrere alla fiducia sui maxiemendamenti.³⁷⁹ In generale, l’utilizzo della questione di fiducia sui provvedimenti PNRR si collega alla difficoltà del sistema italiano di programmare efficacemente i lavori e all’utilizzo persistente dello strumento del decreto-legge per realizzare gran parte delle misure.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza auspica anche una ripresa dello strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza. È una legge a cadenza annuale, approvata

³⁷⁷ Espressione coniata da Marta Cartabia in M. Cartabia, *Il Governo “signore delle fonti”?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque e P. Tanzarella, Giappichelli, Torino, 2011.

³⁷⁸ Sul regime di *prorogatio*, cfr. tra tutti L. Elia, *Sulla “ordinaria amministrazione” degli organi costituzionali*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. 1-2/1958, p. 147; F. Bientinesi, *Prorogatio* (voce), in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 373; V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 373 ss. Sull’esperienza di *prorogatio* della fine della XVIII Legislatura, cfr. A. Carboni, *I riflessi del Piano nazionale di ripresa e resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l’espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII legislatura*, in *Scritti costituzionali sul piano nazionale di ripresa e resilienza*, a cura di D. De Lungo e F. S. Marini, Giappichelli, Torino, 2023, p. 61 s.; D. Cabras, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022; M. Ladu, *La fine della XVIII Legislatura: ennesimo scioglimento anticipato e ricorrenti criticità*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022;

³⁷⁹ N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, *op. cit.*, p. 6.

solo una volta in undici anni prima del PNRR, poiché caduta in desuetudine prima dell'intervento del Presidente del Consiglio Mario Draghi che l'ha riportata in auge, durante il suo discorso programmatico in Senato. Si tratta di strumento che, come la legge delega, permette un approccio comprensivo e razionalizzato alla riforma, caratteristiche in linea con l'impronta che il PNRR si propone di lasciare sull'approccio italiano. Interessante in questo senso le vicende che hanno accompagnato l'approvazione della prima legge annuale per la concorrenza nel quadro del PNRR: le Camere hanno infatti deciso di seguire un *iter* inedito rispetto alle prassi affermatesi, prevedendo un esame delle parti del provvedimento "diviso" tra Camera e Senato. L'obiettivo di questo spacchettamento tra i due rami del Parlamento era quello di favorire un accordo sui temi principali, seguendo così nel contempo anche un metodo di lavoro che permetta al secondo ramo di non limitarsi all'attività di ratifica, in controtendenza rispetto al monocameralismo di fatto particolarmente diffuso durante l'emergenza pandemica.³⁸⁰

Entrambi gli strumenti, tanto la legge delega quanto la legge annuale, sono strumenti più adeguati rispetto al decreto-legge a garantire la partecipazione del Parlamento all'attuazione del PNRR – a maggior ragione in virtù della programmazione pluriennale, che permetterebbe in linea teorica di calendarizzare i lavori parlamentari con largo anticipo –, ma gli interventi da realizzare sono talmente numerosi, e i tempi talmente contingentati, che non sempre questi rappresentano gli strumenti più adeguati. Il Piano stesso individua gli strumenti per la realizzazione di ogni misura per contemperare il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e garantire il buon esito dell'intervento.³⁸¹

Il *Next Generation EU* e i singoli Piani Nazionali impongono una discontinuità con i metodi stessi, oltre che con i contenuti. In particolare, nella legislazione è incoraggiata una discontinuità nel metodo di legiferare, fortemente distorto nel corso dei decenni e in particolare nel corso dell'emergenza pandemica. Anche lo stesso utilizzo dello strumento della legge delega può essere ricompreso in questo ragionamento, poiché sebbene si tratti di uno strumento virtuoso sulla carta, nella prassi il dettato costituzionale è stato ampiamente disatteso, passando per deleghe generiche ed eccessiva autorità nelle mani del Governo, che può portare ad abusi e ad una mancanza di trasparenza e responsabilizzazione dello stesso. Il PNRR rimette in gioco la necessità di un vero rafforzamento delle capacità di coordinamento delle istituzioni coinvolte

³⁸⁰ L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 543.

³⁸¹ C. Tozzi, *Procedure normative per l'attuazione del PNRR: tra vecchie e nuove prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, pp. 152-153.

nella legislazione, e di un coinvolgimento trasparente e attivo dei soggetti e degli interessi coinvolti.³⁸² Se nei primi mesi di attuazione del PNRR hanno prevalso le “vecchie abitudini” – decreti-legge eterogenei, maxi-emendamenti e questioni di fiducia anche per le leggi delega, monocameralismo di fatto su diversi decreti PNRR –, nell’ultimo anno si sono susseguite una serie di riforme strutturali³⁸³ che riflettono i principi che ci si augura vadano ad influenzare permanentemente il *modus operandi* della legislazione nell’ordinamento italiano.

2.4. “Distorsioni innovative” di un processo già in crisi

Nel complessivo rafforzamento del dominio governativo sulla produzione legislativa, raggiunto anche grazie al ricorso sistematico alla decretazione d’urgenza per la normazione ordinaria, alle anomalie “consuete” dell’*iter* legislativo se ne sono affiancate delle nuove, che si possono denominare “distorsioni innovative”, le quali hanno accentuato il processo già in essere di verticalizzazione dei processi decisionali.

Sono categorizzabili come “innovative” poiché si tratta di fattispecie che, sebbene rinvenibili anche in precedenza, assumono tutto il loro peso negli ultimi anni, in particolar modo con l’emergenza pandemica. La pandemia, infatti, rappresenta un momento di cesura che accelera l’evolversi di degenerazione già presenti nell’ordinamento, le quali assumono dimensioni significative in virtù delle esigenze che l’emergenza presenta a livello di legislazione – a partire da quella di massima economia procedurale, che si è tradotta in una definitiva affermazione del monocameralismo “di fatto”.

Con riferimento ai profili problematici connessi all’utilizzo della decretazione d’urgenza, lo stesso Comitato per la legislazione ha individuato le due principali fattispecie di “intreccio” tra decreti-legge che ne vanno a modificare e integrare il contenuto. Si tratta in particolar modo del fenomeno della confluenza di più decreti-legge in corso di conversione,

³⁸² N. Lupo, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell’attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche i fini dell’attuazione del PNRR)*, *op. cit.*, pp. 11-12.

³⁸³ Esempi di “ritorno” all’utilizzo del decreto legislativo come strumento di riforma sono il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 di attuazione della delega per la riforma della giustizia penale, contenuta nella legge n. 134/2021, ma anche l’approvazione del nuovo Codice degli Appalti, con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in attuazione della legge delega 21 giugno 2022, n. 78. Il caso della riforma del Codice degli Appalti è esemplificativo del “intarsio” fra fonti primarie che si sta verificando nell’attuazione delle misure del PNRR: il Piano stesso ha previsto sia l’utilizzo dello strumento del decreto-legge per assolvere gli obblighi europei più pressanti (emblematico il decreto-legge n. 77 del 2021), sia il conferimento di una delega legislativa per il riordino del settore. Per un sistema che da decenni funziona a colpi di decreto, funzionale al superamento della frammentarietà politica e delle lungaggini procedurali, questo utilizzo congiunto può rappresentare un primo passo per una graduale transizione verso una produzione normativa più razionalizzata. Sul punto, v. D. De Lungo, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *op. cit.*, p. 31.

anche detta legge di conversione “minotauro”, e la modifica esplicita o l’abrogazione da parte di decreti-legge successivi di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione, fenomeno conosciuto anche come decreto “staffetta precoce”.³⁸⁴

Ciò che permette il verificarsi di queste nuove distorsioni sono gli effetti della questione di fiducia sul procedimento legislativo, poiché le sue conseguenze a livello procedurale “fluidificano” ogni passaggio parlamentare. In assenza di questo *escamotage*, che permette di interrompere la discussione e di procedere immediatamente all’approvazione del provvedimento, il Governo non potrebbe eccedere nell’utilizzo della decretazione d’urgenza. La capacità di allungare o accorciare i tempi di esame di un disegno di legge dipende direttamente dalle capacità acceleratorie che la questione di fiducia mette a disposizione del Governo, e venendo meno questa capacità si riduce visibilmente lo spazio per le distorsioni collegate alla decretazione d’urgenza.³⁸⁵

2.4.1. La monocameralizzazione “di fatto” della procedura legislativa

Accanto alle anomalie che ricorrono oramai da decenni nella produzione normativa, il fenomeno che riduce ulteriormente i margini di intervento riservati al Parlamento è il cosiddetto “monocameralismo di fatto”³⁸⁶. Con questa espressione, la dottrina si riferisce a una prassi, ormai frequentemente utilizzata dalle forze politiche nell’esercizio dell’attività di produzione normativa, che consiste in un «uso strategico delle disposizioni che disciplinano i tempi di discussione parlamentare e la questione di fiducia al fine di limitare la discussione medesima sui disegni di legge – per lo più di conversione di decreti-legge – alla prima Camera in cui il procedimento legislativo ha preso avvio, e al fine di trasformare in ultima analisi la deliberazione della seconda Camera in un mero atto di ratifica della prima»³⁸⁷.

³⁸⁴ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*, Roma, 2021, pp. 48-49.

³⁸⁵ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 300-303.

³⁸⁶ A. Manzella, *Elogio dell’assemblea, tuttavia*. Mucchi Editore, Modena, 2020, p. 65, che parla di «monocameralismo “di fatto”» o «“occulto”». Questa è un’espressione ormai ricorrente in letteratura: cfr. E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 203; G. Mobilio, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 23; G. Tarli Barbieri, *L’irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale, n. 3/2019, pp. 59 ss. parla di «bicameralismo “alternato”»; A. Vernata, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 68; M. Manetti, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 544; L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 92.

³⁸⁷ I. M. Pinto. *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 89.

Le radici di questa tendenza, sono da rinvenirsi nelle ragioni che hanno fondato la scelta del bicameralismo paritario sin dai tempi dell'Assemblea costituente, ovvero l'assenza di ragioni unificanti a sostegno di alternative diverse. La *ratio* sottostante la configurazione del Parlamento in due Camere sostanzialmente uguali è enucleabile in due aspetti principali: il primo consiste in ciò che Mortati chiama il «perfezionamento dell'opera legislativa in conseguenza del passare di questa a un duplice vaglio»³⁸⁸, in modo tale da “raffreddare” le passioni che possono aver ispirato le proposte legislative. La Costituente dà la priorità all'approfondimento del tema tramite la ripetizione della discussione, reputando la speditezza della decisione parlamentare come un elemento secondario. Il secondo aspetto sotteso alla scelta di questo modello è quello dei *checks and balances*, della ricerca di tecniche di garanzia che allontanino rischi di concentrazione del potere e derive assemblearistiche.³⁸⁹ Nonostante la parificazione della durata dei due rami del Parlamento, che ne ha attenuato fortemente la disomogeneità, l'esperienza costituzionale testimonia come questo assetto comporti la debolezza e l'instabilità cronica degli Esecutivi – fragilità che si è paradossalmente ripercossa sull'autorevolezza del Parlamento.

La formula del bicameralismo perfetto ha funzionato in coincidenza con la stagione consociativa, in cui il Parlamento è riuscito ad affermare la sua centralità e a ricoprire il ruolo di sede di mediazione. Con l'avvento del maggioritario, però, l'instaurarsi del fisiologico rapporto tra maggioranza e opposizione proprio dei regimi parlamentari e l'accelerazione esponenziale dei processi economici e sociali hanno reso impellente un rafforzamento del potere degli organi portatori dell'indirizzo politico. Si è reso necessario, cioè, un funzionamento di tipo decisorio, i cui elementi guida dovevano essere l'agilità e l'economicità del processo decisionale, lasciando da parte quindi tutti quegli elementi caratteristici del bicameralismo che favorivano una maggiore ponderazione della decisione.³⁹⁰ La risposta del sistema a questa esigenza è stata proprio la torsione del bicameralismo paritario, che nel corso della XVIII Legislatura si è esplicitata in senso monocamerale, contrariamente alla linea di differenziazione che aveva caratterizzato i vari tentativi di riforma. Tant'è che il monocameralismo “di fatto”, consolidatosi negli ultimi anni, si è accentuato in maniera eclatante durante la pandemia, periodo in cui erano necessari interventi tempestivi ed era perciò consigliata la massima economia procedurale possibile nelle riunioni di due rami. Questo

³⁸⁸ C. Mortati, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1949, p. 251.

³⁸⁹ S. Leone. *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, pp. 329-331.

³⁹⁰ *Ivi*, pp. 332-333.

principio si è tradotto, nei fatti, nella tendenza ad un uso limitato delle navette tra i due rami del Parlamento.³⁹¹

Sembra emergere l'intenzione del Governo di rispettare la partizione bicamerale dell'Assemblea solo quando risulta una formula utile per la discussione e l'approvazione di determinate tipologie di legge, in relazione cioè al tempo a disposizione per deliberare.³⁹² Per questo stesso motivo, le tendenze monocamerali trovano spazio e impulso nel richiamo al rispetto di tempistiche più o meno vincolanti, che siano esse il rispetto del termine di decadenza dei decreti-legge, la volontà di evitare l'esercizio provvisorio per le leggi di bilancio, o persino il rispetto del cronoprogramma definito a livello europeo quando l'atto in questione è previsto dal PNRR.³⁹³

Il caso in cui si rileva più frequentemente questa tendenza è la conversione di decreti-legge, per cui non solo la seconda Camera è impossibilitata ad apportare correzioni al testo pervenuto – pena la decadenza –, ma viene meno anche la possibilità di sottoporlo a una vera discussione politica. I dati della XVIII Legislatura sono significativi in questo senso: su un totale di 104 leggi di conversione dei decreti-legge approvate, solamente il 5% di esse (pari a 5 leggi di conversione) sono tornate al vaglio della prima Camera a seguito di modifiche nel secondo ramo; il restante 95% (pari a 99 leggi di conversione) ha visto invece solamente due passaggi, relegando la seconda Camera a un ruolo di mera approvazione ratificatrice e comprimendone totalmente la potestà emendativa.³⁹⁴ In relazione ai tempi di lavorazione, poi, emerge che in media i disegni di legge di conversione sostino in prima lettura per 21 giorni, mentre in seconda lettura solo 8 giorni.³⁹⁵ Tempo che, tra l'altro, non sarà tutto dedicato all'esame del singolo disegno di legge di conversione: la grande produzione di decreti-legge da parte dell'Esecutivo ha nell'ingolfamento dei lavori parlamentari uno dei suoi effetti più deprecabili, che contrae notevolmente lo spazio disponibile per la discussione di qualsiasi altro atto – e per un approfondito esame delle leggi di conversione stesse – in virtù della necessità di rispettare il termine di 60 giorni previsto per la conversione.

³⁹¹ V. Di Porto. *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 4.

³⁹² E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, op. cit., p. 203.

³⁹³ A. Vernata. *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle riforme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, p. 151.

³⁹⁴ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, op. cit., pp. 40.

³⁹⁵ *Ivi*, p. 41.

Rileva in questa sede anche la circostanza in cui il Parlamento approvi proposte “proprie”, sebbene si tratti oramai un’ipotesi residuale. Anche in questo caso, nonostante non vi sia un termine perentorio né serva necessariamente a veicolare l’indirizzo politico governativo, sempre più spesso l’attività di modifica e integrazione del testo si riduce alla prima lettura. Nel corso della XVIII Legislatura, su 59 leggi ordinarie adottate su proposta parlamentare sono state ben 48 a necessitare una sola delibera da ciascuna Camera, pari al 77%. Dato comunque non dissimile da quello relativo ai disegni di legge di iniziativa governativa: su un totale di 145 leggi, ben 130 (pari all’89%) hanno seguito il modello del monocameralismo “di fatto”.³⁹⁶ In entrambi i casi, si tratta di dati perfettamente in linea con il *trend* che si sta delineando, in cui il coinvolgimento concreto della seconda Camera al procedimento legislativo è divenuto l’eccezione più che la regola. Tendenza che, soprattutto in relazione alle proposte di legge parlamentari, sembra costituire un adattamento spontaneo dell’Assemblea alle circostanze – una sorta di tacito accordo tra i due rami in merito alla spartizione del lavoro. Divisione che, si potrebbe pensare, possa permettere perlomeno un’istruttoria più approfondita nel primo ramo del Parlamento: ma anche in questo caso, l’ingolfamento dei lavori causato dalla numerosità dei decreti-legge in discussione comporta una contrazione evidente degli spazi per la calendarizzazione delle sedute in Commissione dedicate alle leggi formali, sancendo così il definitivo sacrificarsi della legge ordinaria e del procedimento legislativo bicamerale come delineato in Costituzione.³⁹⁷

La prassi del monocameralismo “di fatto” risulta in contrasto con l’esercizio collettivo della funzione legislativa enunciato dall’articolo 70 della Costituzione. Perciò, non solo il principio di rappresentanza risulterà distorto, ma la riduzione della seconda lettura a mera formalità ratificatrice comporterà il disinteresse della seconda Camera, in ragione della consapevolezza di non avere margine di intervento. Questa consapevolezza si traduce in una visione discontinua e intermittente della produzione normativa, strumento ideale per il Governo, il quale riuscirà a dimezzare a tutti gli effetti il dialogo con il Parlamento, concentrando in una prima fase tutto il confronto con la propria maggioranza e cristallizzando così i compromessi in un testo che si ha la certezza non verrà modificato in un secondo momento. Non a caso, il monocameralismo di fatto si accompagna alla prassi di organizzare, prima che cominci la prima lettura – e in relazione ai provvedimenti più importanti per l’indirizzo politico –, incontri

³⁹⁶ A questo dato, sono fatte salve le ratifiche dei trattati internazionali e le conversioni di decreti-legge. Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*, op. cit., pp. 36-38.

³⁹⁷ S. Leone, *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, op. cit., pp. 340-341.

informali *a latere* del Consiglio dei ministri fra il Presidente del Consiglio e i *leader* dei gruppi interessati. In questo senso, si può parlare di “bicameralismo dimezzato” piuttosto che di monocameralismo “di fatto” o “alternato”, poiché non presenta le virtualità contenute invece nel modello monocamerale inteso in senso stretto.³⁹⁸ Il sistema che si viene a creare con l’intermittenza raddoppia la capacità di produzione normativa del Parlamento, che si occuperà in contemporanea di provvedimenti diversi tra le due Camere – e li scambierà dopo la prima approvazione per la ratifica. Questo potenziamento della capacità parlamentare, tuttavia, non può essere considerato come un effetto positivo, poiché produce un eccesso di legislazione – con effetti negativi anche sulla certezza del diritto.³⁹⁹

Sebbene si possa dibattere sugli aspetti virtuosi del monocameralismo e sull’opportunità di riformare il sistema in tal senso, un’affermazione di questo modello per via sostanziale va censurata: non solo in virtù del fatto che si tratterebbe di una modifica di fatto *contra constitutionem*, ma anche perché riforme sull’assetto bicamerale sono state più volte proposte e non sono mai andate a buon fine. La “monocameralizzazione” in atto potrebbe essere confusa con un passo nella direzione di una razionalizzazione del processo normativo, ovviando le lungaggini che lo caratterizzano proprio a causa dello “sdoppiamento” delle tappe. Essa, lungi da avere questo effetto, finisce anzi per essere funzionale esclusivamente al rafforzamento dell’Esecutivo nell’attuale forma di governo.⁴⁰⁰

2.4.2. Processi anomali di conversione, tra decreti “minotauro” e decreti “staffetta precoce”

Come anticipato, le cattive prassi palesatesi nel procedimento legislativo sono numerose, ed in virtù della loro mole emergono con particolare forza quelle relative all’*iter* di conversione di decreti-legge. Ci si riferisce, in particolare, ai c.d. decreti “minotauro”⁴⁰¹, ovvero la confluenza del contenuto di uno o più decreti-legge in un’unica legge di conversione, e i c.d. decreti “staffetta precoce”, cioè che abrogano o modificano esplicitamente norme contenute in un altro decreto-legge in fase di conversione. Si tratta di prassi che, sebbene registrate in passato, assumono una vera rilevanza solamente con lo scoppio della pandemia e

³⁹⁸ A. Vernata, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle riforme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, op. cit., pp. 154-155.

³⁹⁹ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 311.

⁴⁰⁰ *Ivi*, pp. 308-313.

⁴⁰¹ Espressione coniata da Roberto Zaccaria ed Enrico Albanesi, che utilizzano anche il termine “decreti a perdere” per esprimere il concetto della confluenza. Cfr. R. Zaccaria, E. Albanesi, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009, p. 11.

la risposta emergenziale che ne è conseguita, contingenze che le hanno portate a crescere esponenzialmente e ad affermarsi nel processo legislativo odierno.⁴⁰²

L'uso eccessivo della decretazione d'urgenza comporta una serie di distorsioni, tra cui la citata incapacità del Parlamento di convertire i decreti-legge in discussione a causa di una saturazione dell'agenda parlamentare. Il fenomeno dei decreti “minotauro”⁴⁰³ è una tecnica normativa sviluppatasi nel corso degli anni proprio per ovviare al problema dell'accumularsi dei decreti-legge da convertire e il conseguente rischio di decadenza. Per utilizzare la definizione fornita dal Comitato per la legislazione, si intende per “confluenza” «l'approvazione di un emendamento nel corso dell'*iter* di un decreto-legge A che: a) riproduce il contenuto di un decreto-legge B anch'esso di conversione; b) abroga il decreto-legge B; c) fa salvi, con una disposizione inserita nel disegno di legge di conversione, gli effetti prodotti dal decreto-legge B nel periodo di vigenza»⁴⁰⁴. Esso consiste cioè nella coesistenza dei contenuti di due o più decreti-legge in un unico provvedimento normativo, per tramite della legge di conversione di uno solo di essi⁴⁰⁵, prima della scadenza del termine di 60 giorni; il decreto “confluito” – e non formalmente convertito – viene espressamente abrogato dalla legge di conversione, la quale prevedrà al suo interno una sanatoria volta a cristallizzare gli effetti prodotti dal decreto-legge fino alla sua abrogazione.⁴⁰⁶

Esso ha assunto per la prima volta dimensioni significative solo nella XVIII Legislatura, e in particolare in relazione ai provvedimenti Covid-19⁴⁰⁷. Ma si tratta di un fenomeno già visto nelle dinamiche costituzionali di produzione normativa, in quanto presenta elementi analoghi alla c.d. “conversione mascherata”⁴⁰⁸, che comporta la trasposizione del contenuto di uno o più decreti-legge in un disegno di legge ordinaria. Presenta analogie anche con il fenomeno della reiterazione, censurato dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, tali portare alcuni autori a ritenere che si tratti di una «sostanziale elusione del divieto di

⁴⁰² L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 483.

⁴⁰³ Tale fenomeno è indicato con diverse espressioni: decreti “minotauro”, decreti “a perdere”, decreti “matrioska”, catene di decreti, confluenza di decreti.

⁴⁰⁴ Camera dei Deputati. XVIII Legislatura. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Terzo turno di Presidenza – Presidente On. Maura TOMASI (7 marzo 2020 - 7 gennaio 2021)*, 2021, p. 9.

⁴⁰⁵ C. Domenicali. *La prassi nella decretazione d'urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l'emergenza sanitaria*, in *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, a cura di L. Bartolucci e L. Di Majo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 45 ss.

⁴⁰⁶ L. Pace. *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2022, p. 43.

⁴⁰⁷ F. Petrini. *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos*, n. 1/2020, p. 3 ss.

⁴⁰⁸ A. Simoncini. *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 324 ss.

reiterazione»⁴⁰⁹: si tratta, in entrambi i casi, di una riproposizione di un contenuto normativo identico, sebbene il fenomeno della confluenza si discosti dalla reiterazione per il fondamentale elemento del rispetto formale del termine di sessanta giorni.

Se in periodo pandemico la pratica della confluenza poteva essere, se non giustificabile, quantomeno comprensibile, superata la fase acuta dell'emergenza risulta essere solamente distorsiva del modello costituzionale della decretazione d'urgenza. Si sono espressi in tal senso sia l'Assemblea⁴¹⁰ che il Comitato per la legislazione⁴¹¹, ma anche lo stesso Presidente della Repubblica, che con una lettera⁴¹² ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio esortava il Governo e il Parlamento a «modificare l'attuale tendenza» e limitarla a circostanze di assoluta eccezionalità.

La pratica dei decreti “minotauro” comporta una problematica compressione dei tempi d'esame dei decreti-legge – tanto di quelli “confluenti” che di quello “confluito”. La legge di conversione “di confluenza” deve infatti essere convertita entro il termine di decadenza del primo decreto coinvolto. La trasfusione dei testi avviene mediante emendamenti governativi (o dei relatori), e solitamente l'emendamento recepisce l'esito delle (spesso brevi) discussioni di ciascuna sede di conversione, ma non è raro che il testo inserito con emendamento sia il contenuto di un decreto-legge su cui la Commissione competente non ha neanche cominciato l'esame. Perciò, alla compressione dell'istruttoria a causa della riduzione dei tempi d'esame si somma la circostanza per cui la Commissione competente per la conversione del decreto-legge “di confluenza” potrebbe non essere competente per i decreti “confluenti” – nonostante l'esame di entrambi spetti alla stessa; inoltre, giungendo gli emendamenti spesso in una fase dell'*iter* già avanzata, la Commissione tenderà a considerare il decreto-legge “confluente” come una distrazione.⁴¹³

Il caso dei decreti “minotauro” è poi caratterizzato dalla particolare frequenza dell'uso della questione di fiducia sugli stessi. È proprio la possibilità di ricorrere alla fiducia che consente l'impiego di questa tecnica di conversione: senza di essa, la compressione dei tempi

⁴⁰⁹ Così E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec./2020, p. 645.

⁴¹⁰ Con l'approvazione dell'ordine del giorno Ceccanti n. 9/02835-A/010, nella seduta n. 454 del 20 gennaio 2021 presso la Camera dei Deputati per la conversione del decreto-legge n. 172 del 2020. V. Camera dei Deputati. Assemblea, *Resoconto stenografico. Allegato A*. XVIII Legislatura, sed. 20 gennaio 2021, p. 56.

⁴¹¹ Con la raccomandazione contenuta nel parere del 12 gennaio 2021 sul decreto-legge n. 172 del 2020. V. Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 12 gennaio 2021, pp. 6-8.

⁴¹² Presidenza della Repubblica. *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*. Roma, 23 luglio 2021.

⁴¹³ A. Vernata. *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, p. 70.

parlamentari necessaria per la sua realizzazione non sarebbe possibile. Non solo, questa tendenza permette anche di ovviare al vincolo dell'omogeneità di contenuto, favorendo l'eccessiva disomogeneità delle leggi di conversione in seguito alla confluenza di altri decreti-legge.

La contrazione complessiva del tempo a disposizione per la conversione si somma necessariamente al tempo medio di esame presso il primo ramo del Parlamento – che, se per i decreti-legge “ordinari” è pari a trentasette giorni, per i decreti “minotauro” raggiunge i quarantatré giorni di permanenza. Questo fattore contrae, perciò, ulteriormente l'esame presso la seconda Camera, rendendo ancora più evidente il verificarsi del fenomeno del monocameralismo di fatto che già normalmente vale per le leggi di conversione in virtù del termine temporale. A questo dato si aggiunge la peculiare dilatazione dei tempi d'esame presso la Commissione permanente, anomalia che risulta massimizzata per quanto riguarda i decreti “minotauro”: la media dei giorni di permanenza dei decreti “di confluenza” in Commissione presso la prima Camera è pari a trenta giorni – a fronte di una media “ordinaria” di ventiquattro giorni. Questa anomalia si spiega per la necessità di “attendere” in Commissione gli emendamenti che conterranno i testi dei decreti “confluenti”, i quali nel frattempo verranno approvati in sede di Consiglio dei ministri e deferiti alla Camera in questione. A tale dilatazione corrisponde, il più delle volte, la suddetta compressione – se non addirittura omissione – della fase istruttoria dei decreti “confluenti”, poiché il decreto “contenitore” dovrà a quel punto essere trasmesso in Aula per l'approvazione e il trasferimento al secondo ramo.⁴¹⁴

Anche in questo caso, il soggetto istituzionale che prevale nell'utilizzo della decretazione d'urgenza, anche nella fase parlamentare di conversione, è l'Esecutivo. Nella fattispecie dei decreti “minotauro”, è proprio il potere emendativo esercitato dal Governo che permette la realizzazione di questa confluenza di contenuto tra decreti diversi. Non solo si tratta di un'operazione effettuata mediante emendamenti – o maxiemendamenti – governativi, ma è resa possibile anch'essa dal condizionamento dell'apposizione della questione di fiducia sulla sua approvazione.⁴¹⁵

Per questi stessi motivi, viene meno la tesi per cui i limiti all'emendabilità della legge di conversione costituiscano un limite alla potestà legislativa in capo al Parlamento: al contrario, un'emendabilità senza vincoli non solo non garantisce il controllo parlamentare, ma rafforza l'Esecutivo e la connessa maggioranza, soffocando invece l'Assemblea

⁴¹⁴ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 108-113.

⁴¹⁵ L. Pace, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, op. cit., p. 63.

rappresentativa nel suo complesso e in particolare le opposizioni. Tra l'altro, il regime di *favor* riconosciuto agli emendamenti del Governo ex artt. 86, co. 5, r.C. e 100, co. 6, r.S. consente allo stesso di trasformare la conversione parlamentare dei decreti-legge in un processo a suo appannaggio quasi esclusivo, con effetti a dir poco disfunzionali. La monopolizzazione dell'*iter* favorisce, infatti, l'apertura di ulteriori finestre emendative che si muovono in senso opposto rispetto ai principi di economia procedura e di chiarezza delle votazioni; soprattutto, l'apertura di un canale preferenziale per la presentazione di emendamenti governativi consente una deresponsabilizzazione dell'Esecutivo, che in fase endogovernativa svolgerà un'attività poco meticolosa con la certezza di poter intervenire con delle correzioni in un momento successivo.⁴¹⁶

In sostanza, il fenomeno della confluenza si pone in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione, poiché tramite questo strumento il Governo accede a una via alternativa di normazione, assicurandosi così la creazione di norme con una propria impronta, caratterizzate da immediata validità e da una conversione rapida.⁴¹⁷ Tuttavia, la questione non si limita a questo: in un contesto in cui la decretazione d'urgenza è già notevolmente distorta rispetto alle disposizioni costituzionali, l'uso dei decreti "minotauro" getta un'ombra di ambiguità anche su quei pochi decreti-legge che sembrano rispettare i parametri costituzionali di portata normativa ridotta e conseguentemente più ancorati ai presupposti di necessità e urgenza, in quanto sono proprio questi, pur essendo i più adatti ad essere utilizzate efficacemente seguendo le procedure adeguate, che vengono inghiottiti in procedure di conversione *monstre* come quella della confluenza.⁴¹⁸

Le conversioni "minotauro", che comportano l'abrogazione di decreti-legge destinati a decadere, si distinguono dalle abrogazioni, disposte con decreto-legge, di disposizioni contenute in decreti-legge in fase di conversione. Si tratta del fenomeno dei "decreti staffetta precoce"⁴¹⁹, così denominati da Stefano Ceccanti «poiché subentrano prima che i precedenti possano avere passato loro correttamente la staffetta, ossia dopo la conversione»⁴²⁰. Si tratta

⁴¹⁶ A. M. Acierno, *I processi di produzione normativa al banco di prova della pandemia. Un Parlamento "trasformatore" e in affanno sotto il giogo dei decreti "Minotauro"*, op. cit., pp. 26-27.

⁴¹⁷ A. Vernata, *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, op. cit., p. 71.

⁴¹⁸ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 114.

⁴¹⁹ Cfr. E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione dei decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza coronavirus)*, op. cit., p. 642 ss.; L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 115 ss.

⁴²⁰ S. Ceccanti, *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 - 5 novembre 2021): riflessioni dalla presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022, p. 365.

anche questa di una stortura connessa all'abuso della decretazione d'urgenza, il cui obiettivo per il Governo è quello di garantirsi una maggiore flessibilità nella normazione, provocando così gravi problemi in termini di certezza del diritto e della procedura parlamentare, in linea con le tendenze già descritte.

Il primo caso di abrogazione di una previsione contenuta in un decreto-legge in corso di conversione ha avuto luogo con il decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137 (“decreto Alitalia 2”), il quale predisponendo l'abrogazione dell'art. 54 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 in materia fiscale, il cui *iter* di conversione era già cominciato al momento della pubblicazione del decreto “abrogante”. In merito a questo episodio si è espresso il Comitato per la legislazione, formulando una raccomandazione al Governo sul punto: auspicava un abbandono di tale pratica, ovvero della «modifica esplicita – e, in particolare dell'abrogazione – di disposizioni contenute in decreti-legge ancora in corso di conversione ad opera di successivi decreti-legge, al fine di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi *in itinere* e ingenerare un'alternazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare»⁴²¹.

L'ipotesi di abrogazione di disposizioni contenute in un decreto-legge in fase di conversione da parte di un altro decreto-legge, applicata per la prima volta nel 2019, si è sistematicamente verificata durante la XVIII Legislatura, in particolare in relazione ai decreti emanati durante l'emergenza pandemica. Il Comitato per la legislazione si è pronunciato numerose volte in merito, riprendendo la raccomandazione del dicembre 2019 relativa al decreto Alitalia 2. Nel primo dei pareri resi ai decreti Covid che mettevano in atto questo tipo di operazione, il Comitato effettua una valutazione che tiene in considerazione la delicatezza del momento storico in cui si sono trovati a operare i poteri dello Stato: la raccomandazione non viene esplicitamente ribadita, «in considerazione della situazione di effettiva eccezionale emergenza», tenendo fermo che «un simile modo di procedere dovrà essere evitato non appena superata l'emergenza in corso».⁴²² I pareri, ad oggi, non sembrano essere stati applicati dal Governo, persistendo l'utilizzo di questa pratica per intervenire sui decreti-legge in corso di conversione e abrogarne i contenuti.

La prassi in questione ha prodotto una serie di dubbi in seno alla dottrina sugli effetti temporali di tali abrogazioni. Infatti, ci si domanda se l'abrogazione formale possa essere considerata come una non conversione sostanziale, con inefficacia degli effetti *ex tunc*, o se si

⁴²¹ Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 11 dicembre 2019, p. 6.

⁴²² Camera dei deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 31 marzo 2020, p. 23.

verifichino gli effetti temporali tipici dell'abrogazione, ovvero effetti esclusivamente *pro futuro*. Si sono affermate due interpretazioni al riguardo: la prima, avallata dal Comitato per la legislazione, associa l'abrogazione alla mancata conversione, perciò con gli effetti "fin dall'inizio" connessi alla decadenza⁴²³. L'ipotesi di un'abrogazione, disposta dal Governo tramite un decreto-legge, di una disposizione prevista da un altro decreto-legge in fase di conversione, con effetti *ex tunc*, equivarrebbe a una sorta di "ritiro" dell'atto, ovvero della "parte" di decreto-legge abrogato. Ipotesi da considerarsi inammissibile, quantomeno poiché la legge di conversione dei decreti-legge rientra nella categoria delle leggi ad iniziativa governativa obbligata.⁴²⁴

Questa tesi presenta però delle criticità che non è possibile ignorare. Infatti, essa assegna al Governo un potere che, *ex articolo 77* della Costituzione, spetterebbe al Parlamento, ovvero quello di far venire meno gli effetti del decreto-legge sin dall'inizio, negando esplicitamente o implicitamente la conversione della disposizione abrogata. Sembrerebbe invece più logico che l'abrogazione abbia effetti esclusivamente *pro futuro*, e il decreto-legge abrogato dovrebbe comunque essere convertito dalle Camere, non solo in relazione alla sua vigenza, ma soprattutto in virtù del ruolo che questo passaggio svolge nell'azione del Parlamento inteso come "controllore" dell'agire del Governo in relazione alle sue responsabilità. Il Parlamento, perciò, dovrebbe convertire entrambi i decreti – l'abrogante e l'abrogato –, potendo così decidere di confermare le scelte del Governo o meno e, nel caso decidesse di convertirli entrambi, sarebbero regolati gli effetti del decreto contenente la disposizione abrogata fino all'entrata in vigore del decreto abrogante.

In termini generali, perciò, si deve ritenere che la disposizione abrogante abbia effetti dal momento dell'entrata in vigore della stessa – tant'è che si parla non tanto di «estinzione della norma abrogata, quanto piuttosto di una delimitazione cronologica della sua applicabilità»⁴²⁵.

I profili di problematicità che si presentano nell'utilizzo di questa pratica attengono, in primo luogo, la compromissione del principio della certezza del diritto, in quanto rimandi e abrogazioni incrociate rendono difficile seguire l'*iter* normativo prodotto e, conseguentemente, particolarmente complesso individuare con certezza la normativa vigente. Ma si delineano anche due profili di incostituzionalità potenziale: il primo, prospettato anche dal Comitato per

⁴²³ Camera dei deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 15 aprile 2020, p. 6. Tesi avallata anche da A. Simoncini, *Le funzioni del decreto-legge*, *op. cit.*, p. 69 ss.

⁴²⁴ Sul punto, cfr. E. Rossi, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge...*, *op. cit.*, p. 646; L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, *op. cit.*, p. 120.

⁴²⁵ F. Sorrentino. *Le fonti del diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2004, p. 55.

la legislazione, riguarda il principio di razionalità normativa e di coerenza dell'ordinamento giuridico. Infatti, l'esito dell'abrogazione *in itinere* può essere una formulazione tale da favorire applicazioni distorte tali da contrastare «il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione»⁴²⁶. Il secondo si presenta nella circostanza in cui le disposizioni del decreto-legge producano effetti permanenti e irreversibili, in violazione del potere delle Camere di regolare gli effetti prodotti dai decreti non convertiti *ex art. 77 Cost.*

2.4.3. La dilatazione dei tempi del Governo in Parlamento come nuova ipotesi di abuso

L'abuso della decretazione d'urgenza si riscontra anche nel primo anno della XIX Legislatura, confermando ulteriormente un *trend* già pienamente affermato negli anni precedenti, che dimostra, tra le altre cose, che si tratta di un fenomeno che prescinde dalla presenza o meno di una maggioranza solida. Al 31 dicembre 2023, sono ben 52 i decreti-legge varati dal Governo Meloni e portati all'esame delle Camere; di questi, 6 sono decaduti e il loro contenuto è confluito in decreti-legge precedenti. Dei restanti 46, cinque sono all'esame delle Camere, e dei 41 decreti convertiti solo 14 di essi sono stati approvati senza che il Governo ponesse la questione di fiducia⁴²⁷.

Al contesto di assodato vizio nell'utilizzo del decreto-legge, ormai alternativo ai disegni di legge di iniziativa governativa, si aggiungono profili problematici legati al procedimento di conversione in legge dei decreti stessi. La fase di conversione e le sue distorsioni sono già da tempo oggetto di interventi da parte della Corte costituzionale e dello stesso Presidente della Repubblica, che sottolineano i profili di incostituzionalità di un utilizzo del momento di conversione al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione stessa del provvedimento governativo preesistente. Ma recentemente si è delineato un ulteriore profilo problematico, che contribuisce alla saturazione dell'agenda parlamentare e al peggioramento delle dinamiche tra i poteri dello Stato, in particolare tra Governo e Parlamento.

Si parla in particolare della dilatazione del tempo del Governo in Parlamento⁴²⁸, inteso come *modus operandi* dell'Esecutivo, in sede di esame di un disegno di legge di conversione

⁴²⁶ Sent. cost. n. 107 del 2017, punto 7.2.2 cons. dir.

⁴²⁷ La questione di fiducia è stata posta, in una sola camera, per l'approvazione di 12 leggi di conversione, mentre in ben 15 casi è stata posta in entrambe le camere. Cfr. Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. Banche dati, *Lavori in Parlamento relativi ai disegni di legge governativi*, XIX Legislatura – Governo Meloni (dal 22 ottobre 2022, aggiornato al 09/01/2024), pp. 1-10.

⁴²⁸ P. Bonini. *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2023, spec. p. 173.

in Commissione, per cui viene ulteriormente allungato il tempo di permanenza dell'atto in quella sede in attesa che il Governo fornisca il parere sugli emendamenti presentati.

Un caso esemplificativo di questa tendenza sono le vicende che hanno accompagnato il processo di conversione del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44⁴²⁹, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”. Il decreto è stato presentato all'esame della Camera dei deputati il giorno stesso dell'emanazione e immediatamente assegnato in sede referente alle Commissioni riunite I Affari costituzionali e XI Lavoro per esame congiunto, che ha inizio il 3 maggio 2023⁴³⁰. Il 10 maggio⁴³¹ viene concluso l'esame preliminare del provvedimento e viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti al giorno successivo, l'11 maggio, quando risultano presentati circa 580 emendamenti⁴³². Nella seduta del 23 maggio⁴³³, 31 giorni dopo l'assegnazione, vengono pubblicati gli emendamenti “segnalati” come concordato in sede di Ufficio di Presidenza il 16 maggio. Viene altresì fatto presente dal relatore Rizzetto che, a causa della complessità delle proposte emendative segnalate, sia necessario «un supplemento istruttorio, anche ai fini delle necessarie interlocuzioni con il Governo»⁴³⁴, e perciò viene ulteriormente rimandato l'esame delle proposte emendative in discussione.

Le necessarie interlocuzioni con il Governo fanno riferimento all'acquisizione dei pareri sugli emendamenti, necessaria per prassi, soprattutto quando particolarmente numerosi. Le lungaggini nel fornire il parere da parte dell'Esecutivo sono in parte spiegate dalle capacità di ciascun Ministero competente per materia di procedere all'analisi di ciascun emendamento, che quindi impiegherà più tempo se le proposte emendative risultano particolarmente complesse o di numero elevato. Se il Governo non fornisce il parere, i lavori in Commissioni si fermano sulla conversione di quel decreto-legge. Nel caso di studio, tra la segnalazione e l'espressione del parere governativo trascorre una settimana: il Sottosegretario competente si esprime sul punto, infatti, nella seduta del 29 maggio, e la Commissione continuerà a votare per i tre giorni successivi. Tra l'assegnazione e l'inizio delle votazioni sono trascorsi, perciò,

⁴²⁹ Convertito nella legge 21 giugno 2023, n. 74.

⁴³⁰ Camera dei Deputati. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, sed. 3 maggio 2023, p. 32.

⁴³¹ Camera dei Deputati. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, sed. 10 maggio 2023, p. 4.

⁴³² Camera dei Deputati. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, sed. 16 maggio 2023, p. 3.

⁴³³ Camera dei Deputati. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, sed. 23 maggio 2023, p. 16.

⁴³⁴ *Ibid.*

ben 37 giorni, e il testo licenziato dalle Commissioni non giungerà in Aula prima del 44° giorno di efficacia del decreto-legge. In questo modo, vengono private sia l’Aula nel primo ramo, sia il secondo ramo nel suo complesso, di qualsiasi opportunità di incidere sul testo di conversione.⁴³⁵

Questo esempio permette di evidenziare le principali problematiche connesse alla pratica della dilatazione dei tempi da parte del Governo per i pareri sugli emendamenti, *in primis* i rischi che comporta per le opposizioni. Questo aspetto è stato evidenziato da un esponente dell’opposizione durante una seduta in sede referente, il quale, a fronte della scelta del relatore di rinviare l’esame delle proposte emendative per permettere al Governo un’istruttoria più approfondita, paventa il rischio «che il rinvio dell’esame tradisca la volontà di perdere tempo per poi arrivare, in conclusione, a comprimere il dibattito»⁴³⁶, chiedendo perciò garanzie circa i tempi congrui di discussione. Il Presidente di Commissione giustifica questa scelta facendo presente che occorre fornire al Governo i tempi tecnici adeguati ad approfondire il contenuto – ma, come avverte la dottrina, il rischio è che questo ritardo sia deliberato, e che non dipenda quindi dalle difficoltà della struttura governativa a portare avanti un’istruttoria completa in tempi congrui, anche di fronte a numerose proposte emendative.⁴³⁷

Si tratta di una pratica che riproduce, in parte, la dinamica esistente nelle ultime sessioni di bilancio, per cui il Governo si dilunga nella fase istruttoria volta a fornire il parere sugli emendamenti e propedeutica poi all’attività della Commissione bilancio – spesso fino ad arrivare a ridosso della scadenza, per poi presentare un maxiemendamento interamente sostitutivo su cui porre la questione di fiducia ed escludendo così la Commissione bilancio dall’esame nel merito del testo modificato. Lo stesso schema vale per l’*iter* di conversione, anch’esso dai termini costituzionalmente previsti e con condizioni procedurali particolari.

Non a caso, questo modo di agire non fa altro che accentuare il monocameralismo, in quanto dilata ancora di più il tempo d’esame nella prima camera a scapito della seconda, che perciò si troverà costretto a ratificare le decisioni già assunte onde evitare la decadenza del decreto. Nel caso di specie, la dilatazione tempo avviene in Commissione, affiancandosi così

⁴³⁵ P. Bonini, *Alcune riflessioni sulla decretazione d’urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, op. cit., pp. 171-173.

⁴³⁶ Camera dei Deputati. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, sed. 23 maggio 2023, p. 16.

⁴³⁷ C. Bertini. “Mattarella convoca La Russa e Fontana, il costituzionalista Clementi: ‘Spetta ai presidenti delle Camere evitare i decreti omnibus’”. *La Stampa*, 26 maggio 2023. Come espresso da Clementi, «Bisogna però capire se i governi rispondono tardi alle Camere per evitare incidenti in commissione in corso di votazione; ovvero per evitare che il governo venga battuto dall’opposizione su un emendamento in commissione. O se questi ritardi siano dovuti ad una debolezza della struttura governativa».

al monocameralismo un nuovo fenomeno che si può definire “monosedismo di fatto”⁴³⁸. Si verifica cioè la circostanza per cui, a causa di un *escamotage* procedurale come quello della dilatazione dei tempi governativi, i lavori si svolgono non già presso un solo ramo del Parlamento, bensì presso una sola sede d’esame di quello stesso ramo: in questo caso, la Commissione, lasciando così anche l’Assemblea del ramo di prima assegnazione al margine dell’esame.

A fronte dei dati sopra esposti legati all’utilizzo ordinario del decreto-legge e della questione di fiducia, se ad essi si somma anche la messa a disposizione per il Governo del tempo necessario per esprimere pareri sugli emendamenti, a scapito del corretto svolgimento della procedura legislativa, l’Esecutivo diventa il protagonista assoluto della conversione del proprio provvedimento provvisorio. E diventa a maggior ragione grave in quanto il decreto-legge, insieme alla legge di bilancio, attira a sé larga parte dei contenuti normativi proprio in virtù del fatto che si tratta di un provvedimento con temi di esame costituzionalmente garantiti. In questo senso, l’art. 77 Cost., insieme all’art. 81, costituisce quindi «il principale strumento di produzione di fonti di rango primario»⁴³⁹.

Il caso del decreto-legge n. 44 del 2023 permette di sottolineare quanto sia concreto il rischio di un totale controllo da parte del Governo di ogni momento della produzione legislativa. Il momento dell’esame del testo di conversione e la conseguente modifica dovrebbero rappresentare un momento di controllo per mano del Parlamento, che viene meno se i tempi per fare ciò vengono compressi ampiamente dall’azione governativa. Circostanza ancora più accentuata dal fatto che la saturazione dell’agenda parlamentare a causa della numerosità dei decreti-legge comporta un’ulteriore dilatazione dei tempi d’esame di ciascun decreto, andando contro il principio di leale collaborazione e il più profondo principio di equilibrio tra i poteri dello Stato.

⁴³⁸ Così P. Bonini, *Alcune riflessioni sulla decretazione d’urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, op. cit., p. 175.

⁴³⁹ G. Rivosecchi, *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, in AIC, n. 2/2023.

CAPITOLO 3

La razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nel procedimento legislativo: quali prospettive di riforma?

Nella forma teorizzata dai costituenti, tra Governo e Parlamento intercorre un rapporto caratterizzato per la sua armonia e il suo equilibrio: a partire dall'armonica distribuzione di compiti, il garantismo sul piano dell'organizzazione, il sistema di *checks and balances* tra i due organi a garanzia del rispetto del dettato costituzionale, il vincolo fiduciario che collega l'esigenza dell'unità dell'indirizzo politico con l'indipendenza delle funzioni legislativa ed esecutiva.⁴⁴⁰

Le dinamiche trasformative odierne consentono di osservare la distanza affermata tra la realtà e il disegno costituzionale. E consentono, inoltre, di evidenziare come le parole d'ordine caratterizzanti il rapporto tra Governo e Parlamento – equilibrio, armonia, garanzia e stabilità – siano gradualmente venute meno. La rottura di questo equilibrio ha visto il progressivo emergere del primato dell'Esecutivo e della sua maggioranza, marginalizzando il ruolo del Parlamento e, conseguentemente, della produzione legislativa stessa, a vantaggio degli strumenti governativi.

Sono emersi con forza nell'agenda pubblica i problemi di governabilità e di efficienza dei Governi, scalzando tematiche classiche e scaricandosi sul terreno del procedimento legislativo. Esso, rimanendo fermo a livello strutturale, si è modificato per via di prassi grazie all'elasticità del sistema delle fonti italiano, la quale ha determinato una profonda trasformazione dei ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo senza che fosse necessario intervenire sulla forma di governo. Questa trasformazione ha visto il Governo accrescere il suo peso nel panorama istituzionale, diventando il vero “trascinatore” della produzione normativa e dimostrando in qualche modo la consapevolezza di poter disporre a proprio favore dei meccanismi di produzione normativa nei tempi e nelle modalità, sommata a una certa riluttanza ad assoggettarsi a limiti formali.⁴⁴¹

Se da un lato queste tendenze possono comportare una cattiva legislazione e il potenziale stravolgimento delle regole democratiche, dall'altro lato esse evidenziano la necessità di rispondere alle tumultuose domande sociali, nel quadro di una necessaria

⁴⁴⁰ Cfr. M. Galizia. *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, spec. p. 183 ss.

⁴⁴¹ E. Longo. *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di M. Malvinci, num. spec. 3/2019, p. 33.

accelerazione dei processi. Il fattore *tempo* necessita di essere perciò inteso in maniera diversa rispetto a come lo si pensava settant'anni fa: il circuito della decisione politica si ritrova davanti alla necessità di accettare la trasformazione del procedimento legislativo “normale” per mano di fattori esterni – l'evolversi della tecnologia e i mutamenti economici, ad esempio –, e perciò di prevedere delle forme alternative di normazione.⁴⁴²

Diventa quindi impellente porsi una domanda: come intervenire? Le ipotesi di intervento susseguitesesi negli anni sono state numerose e delle forme più variegate, a partire da proposte di riforma più minimali fino a vere e proprie rivoluzioni dell'assetto costituzionale. Ma tutte presentano la stessa tensione tra due principi contrapposti: la necessità di riconfermare la centralità originaria del Parlamento, oppure intervenire per accompagnare il processo di verticalizzazione del potere già in atto.

3.1. Per un ritorno al dettato costituzionale sulla produzione legislativa

3.1.1. Il rafforzamento dei limiti: questione di fiducia e maxiemendamenti

La via più intuitiva per riportare la produzione legislativa sui suoi binari costituzionali è l'introduzione di limiti più severi e specifici a quelle pratiche distorsive che permettono l'accentramento normativo in capo al Governo. A partire dall'utilizzo smodato del decreto-legge, ci si riferisce anche alla connessa prassi dell'utilizzo della questione di fiducia, in particolare se su maxiemendamento.⁴⁴³

In particolare, un meccanismo per la limitazione dell'abuso della decretazione d'urgenza più volte ipotizzato è la costituzionalizzazione dei limiti già esistenti, ma regolarmente ignorati, ovvero quelli contenuti nella legge n. 400 del 1988. Un recente tentativo in questo senso è stato quello messo in atto con la riforma Renzi-Boschi⁴⁴⁴: con una riformulazione dell'articolo 77 della Costituzione, l'obiettivo era riprodurre i limiti già esistenti nell'articolo 15 della l. n. 400/1988. Nello specifico, i limiti riguardavano gli ambiti materiali per cui è escluso il ricorso al decreto-legge – materie riservate all'esame in Assemblea, reiterazione di disposizioni contenute in decreti non convertiti, disposizioni volte a ripristinare l'efficacia di norme di legge oggetto di dichiarazione di illegittimità da parte della Corte

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ S. Curreri. *Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un'eterna incompiuta*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 310.

⁴⁴⁴ Disegno di legge costituzionale Boschi (C. 2613-D), dal nome della sua presentatrice, Maria Elena Boschi, Ministro per le Riforme costituzionali e per i Rapporti con il Parlamento nel Governo Renzi. Approvato in Parlamento e pubblicato in forma provvisoria in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016, venne successivamente bocciato in sede di referendum costituzionale ex art. 138 Cost. il 6 dicembre 2016.

costituzionale –, ma riguardavano anche i requisiti generali per i decreti-legge, ovvero l'omogeneità, la specificità, l'immediata applicazione e la coerenza tra titolo e disposizioni contenute nel decreto. Non si trattava, perciò, di creare alcun limite innovativo, ma piuttosto di riproporre con maggior vigore dei limiti già “metabolizzati” dal sistema. La *ratio* di fondo dell'intervento era, da un lato, permettere maggiore incisività agli organi di garanzia; dall'altro, però, si inseriva in un contesto più ampio di riforma: gli stessi limiti, in presenza di nuovi strumenti alternativi alla decretazione d'urgenza che permettessero un'approvazione celere e relativamente certa⁴⁴⁵, avrebbero avuto tutta un'altra forza nel contenere l'abuso.⁴⁴⁶

Una delle vie che risulta necessario percorrere per raggiungere questo obiettivo è la razionalizzazione dell'utilizzo della questione di fiducia. Come si è visto, la questione di fiducia costituisce l'elemento abilitante l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, in quanto permette di fluidificare i tempi di approvazione e di creare un meccanismo surrettizio “a data certa”. La degenerazione della questione di fiducia come strumento meramente procedurale comporta la necessità di interrogarsi se la via della modifica dei regolamenti parlamentari non sia la più efficace. Indipendentemente dallo strumento che si scelga di utilizzare, è pacifica l'opportunità di intervenire per limitare la possibilità del ricorso alla questione di fiducia, soprattutto in riferimento alle leggi delega e, appunto, alle leggi di conversione.⁴⁴⁷

L'uso indiscriminato della questione di fiducia, a fini esclusivamente procedurali, ha degli effetti particolarmente lesivi dell'autonomia delle Camere: non solo si svaluta il dibattito in sé, ma vengono meno anche le prerogative delle Camere nel procedimento legislativo e viene messa in discussione la stessa partecipazione del Parlamento alla determinazione dell'indirizzo politico. Riconoscere al Governo un ruolo così determinante da stravolgere i caratteri del procedimento legislativo genera uno snaturamento della funzione legislativa del Parlamento: essa non si può ridurre a una mera ratifica, bensì si deve articolare in un procedimento complesso, fatto di dialettica e margine di modifica, dove si forma la volontà politico-parlamentare.

Un primo intervento in questa direzione potrebbe riguardare dei limiti regolamentari di tipo quantitativo e qualitativo, escludendo non solo le materie elettorali e costituzionali, ma

⁴⁴⁵ Sull'istituto del voto “a data certa”, v. par. 3.2.1.

⁴⁴⁶ Cfr. R. Perna, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, p. 84; F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di M. Malvinci, n. spec. 3/2019, p. 44.

⁴⁴⁷ F. Dal Canto, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, *op. cit.*, p. 46.

anche quelle per cui è prevista la richiesta di scrutinio segreto e, soprattutto, i disegni di legge di conversione dei decreti-legge⁴⁴⁸ e le leggi delega. Il rischio in questo caso è quello di provocare lo sviluppo delle c.d. “pseudo questioni di fiducia”, intesa come la facoltà del Governo di effettuare delle dichiarazioni non produttive di effetti giuridici in tal senso, ma con un forte vincolo politico.⁴⁴⁹

Un’alternativa passa attraverso delle previsioni volte a scoraggiare un uso meramente tecnico dello strumento. Si ipotizza, cioè, di mitigare puntualmente tutti quegli aspetti “funzionali” che ne consentono un uso procedurale e antiostruzionistico. Alcuni autori hanno proposto, in passato, l’estensione degli stessi requisiti formali previsti per la mozione di sfiducia anche all’istituto della questione di fiducia⁴⁵⁰, in ottica di ripristino del suo carattere fiduciario: l’obbligo di motivazione⁴⁵¹ e il termine dilatorio di tre giorni prima dell’inizio della discussione⁴⁵² previsti dall’art. 94 Cost. Questi elementi non sembrano però sufficienti, da soli, per fungere da deterrente significativo all’abuso della questione di fiducia. Il problema, infatti, non è dettato – solo – dalla necessità di giungere a una decisione entro una certa data: si tratta piuttosto di ottenere una celere approvazione con quel determinato contenuto.⁴⁵³

Un’ipotesi di razionalizzazione è limitare la posizione della questione di fiducia ai soli atti che si trovano in sede di votazione in Aula secondo le normali regole di procedura interna. In questo modo, non si comprometterebbe l’essenza della funzione legislativa delle Camere, rimanendo così tutelata la libera discussione e votazione parlamentare. Lo stesso vale per l’approvazione delle proposte emendative: in questo modo, verrebbe meno anche l’incentivo a

⁴⁴⁸ L. Ciaurro. *Le procedure fiduciarie sotto esame nell’era incerta post-referendum*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, p. 195. Sul punto, interessante è la proposta dei senatori Cioffi, Buccarella e altri di vietare la posizione della questione di fiducia sui disegni di legge di conversione, sottolineando nella relazione illustrativa che altrimenti con questa pratica verrebbe sottratta al Parlamento la funzione legislativa sia *ex ante* che *ex post*, amplificando la torsione del dettato costituzionale. V. *Atti Senato*, XVII Legislatura, Doc. II, n. 27.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, nota n. 47.

⁴⁵⁰ C. F. Ferrajoli. *L’abuso della questione di fiducia*, in *Diritto Pubblico*, 2008, p. 631.

⁴⁵¹ Secondo M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 11, Giuffrè, Milano, 1962, la votazione sulla fiducia assume un carattere identico sia se viene proposta dalle Camere (mozione di sfiducia), sia dal gabinetto (questione di fiducia), mantenendo così «fermo quell’equilibrio paritario fra Parlamento e Governo che costituisce il pilastro della relazione fiduciaria».

⁴⁵² In dottrina, vi è chi considera questo elemento coerente, in quanto il termine di tre giorni sarebbe a tutela del Governo da improvvise votazioni sulla fiducia. V., ad esempio, V. Lippolis, *Le procedure parlamentari nel rapporto fiduciario*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. Martines et al., Giuffrè, Milano, 2005. Ma se si riconosce la specularità della questione di fiducia con la mozione di sfiducia, entrambe volte a mettere in discussione il rapporto fiduciario, allora si può affermare che in questo caso il termine dilatorio sarebbe posto a tutela del Parlamento. Sul punto, v. M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, *op. cit.*, p. 381.

⁴⁵³ L. Ciaurro. *Le procedure fiduciarie sotto esame nell’era incerta post-referendum*, *op. cit.*, p. 194.

ricorrere al maxiemendamento, scalzato dalla possibilità dei parlamentari di proporre subemendamenti allo stesso in virtù delle regole procedurali ordinarie.⁴⁵⁴

Eliminato l'uso "tecnico" della questione di fiducia, ci sarebbero le condizioni perché essa torni ad essere espressione dell'indirizzo politico del Governo, il quale la utilizzerà solo se riferita a un provvedimento davvero fondante per la realizzazione del suo programma.

3.1.2. Funzioni di garanzia

Il ruolo ricoperto dalle istituzioni di garanzia nella dinamica degenerativa prodotta dall'abuso della decretazione d'urgenza assume una certa rilevanza ai fini della presente analisi. Infatti, gli interventi volti ad ammonire l'assunzione indebita da parte del Governo dei poteri normativi, in particolare attraverso i decreti-legge, sono stati numerosi, ma con risultati pratici poco incisivi e nel complesso deludenti.

L'inefficacia dell'attività di controllo portata avanti dai "custodi della Costituzione", Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, trovano una spiegazione nell'evoluzione del modo di concepire la funzione di garanzia. Infatti, le modalità di intervento dei due poteri si sono nel tempo "de-tipizzate", spostando il proprio baricentro dagli strumenti costituzionalmente prescritti ad azioni di tipo informale, più votate alla mediazione politica che alla garanzia vera e propria.

Il Presidente della Repubblica si vede assegnato una posizione *super partes* dall'art. 87, primo comma, Cost., quale soggetto di coesione politicamente neutrale. La Costituzione gli attribuisce una serie di poteri di impulso che lo rendono diverso dagli altri organi costituzionali, poteri che risultano essere "elastici". Non a caso, il richiamo alla figura della "fisarmonica", attribuita a Giuliano Amato: l'ambito di estensione dei poteri del Presidente della Repubblica risente dell'azione degli altri poteri con cui interagiscono – e conseguentemente della necessità di assicurare l'equilibrio costituzionale tra gli stessi – e della personale interpretazione del ruolo data dalle singole personalità che lo ricoprono.

Si è instaurata in questo senso una prassi nell'esercizio dei poteri presidenziali: in un primo momento, caratterizzata da un ricorso – pur sempre prudente – degli atti formali, sostituiti in un secondo momento dall'attività informale, in coincidenza con il progressivo affermarsi della dimensione moderatrice del Presidente della Repubblica a scapito della funzione di garante della Costituzione. Si tratta di due aspetti necessariamente coesistenti nella

⁴⁵⁴ D. Casanova, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 92.

figura del Capo dello Stato, ma la prevalenza della funzione di “arbitro” dell’indirizzo politico ha dei risvolti negativi sull’attività di controllo sugli atti normativi, in particolar modo con riferimento all’equilibrio tra Esecutivo e Legislativo nell’adozione di atti “eccezionalmente legislativi” da parte del Governo, cui bisognerebbe prestare particolare attenzione.

L’attivismo presidenziale interpretato come azione informale non ha avuto gli effetti sperati nell’arginare l’abuso governativo nella normazione, rendendo ancora più difficoltoso l’utilizzo del già complesso strumento del rinvio presidenziale. All’interno della fitta trama di relazioni e di raccordi che il Presidente della Repubblica intrattiene con gli organi costituzionali e non solo, conosciuta come *moral suasion*⁴⁵⁵, si inseriscono tutte quelle attività informali di persuasione morale che si articolano in attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio, al fine di guidarle in ottica di rispetto e di attuazione dei principi costituzionali. Le forme di *moral suasion* possono essere utilizzate in diversi momenti, tra cui rileva la fase precedente all’emanazione degli atti aventi forza di legge.⁴⁵⁶ A lungo i Presidenti della Repubblica hanno inteso il potere di emanazione in senso restrittivo, in larga parte a causa della diffusa derubricazione del problema dell’abuso della decretazione d’urgenza da problema giuridico-costituzionale a problema politico, rimesso pertanto a una successiva valutazione del Parlamento.⁴⁵⁷ Si tende a non ricorrere allo strumento formale del rifiuto⁴⁵⁸, bensì a modalità

⁴⁵⁵ Espressione transitata dalla prassi della Banca d’Italia, indica l’opera di persuasione morale di un soggetto, la cui autorevolezza consente di orientare scelte e comportamenti altrui in relazione all’adozione di atti formali. V. A. Pirozzoli, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 7; V. Lippolis, G. M. Salerno, *La repubblica del Presidente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 22.

⁴⁵⁶ A tal proposito, si richiama alla sentenza n. 1 del 2013, con cui la Corte riconosce come “costituzionale” i poteri informali del Capo dello Stato: «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell’emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali» (cons. in dir. § 8.2 e § 8.3).

⁴⁵⁷ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 226.

⁴⁵⁸ L’esercizio formale del potere di non dar seguito all’emanazione di un decreto-legge si è verificata solo sei volte. Tra queste, emblematica la decisione del Presidente Napolitano di non emanare il decreto-legge predisposto dal Governo in relazione al c.d. “caso Englaro”, a seguito di un dialogo informale precedente con il Governo in cui aveva già espresso la sua contrarietà. Nella nota del 20 febbraio 2009, Napolitano spiegava le ragioni del suo rifiuto: «quando si ipotizzi, da parte del Governo, il ricorso ad un decreto-legge, la Presidenza della Repubblica concorre – in uno spirito di leale collaborazione costituzionale – a verificare i profili di costituzionalità, oltre che la coerenza e correttezza legislativa nel rapporto con l’attività parlamentare, [restando] naturalmente ferma l’autonomia ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto del provvedimento d’urgenza da sottoporre per l’emanazione». Nella nota, il Presidente Napolitano fa riferimento alla carenza dei presupposti di necessità e urgenza, ma sottolinea soprattutto la necessità di rispettare la separazione dei poteri, in questo caso in particolare il rischio di invasione governativa nel campo d’azione giudiziario. Sul punto, si rinvia a G. Scaccia, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi Editore, Modena, 2015, p. 130 ss.

informali di intervento preventivo in ottica di leale collaborazione: il Presidente della Repubblica è spesso invitato a dare un giudizio sulla bozza di decreto prima della deliberazione in Consiglio dei Ministri, in modo tale da scongiurare il rischio per il Governo di una mancata emanazione o addirittura un rinvio alle Camere in sede di conversione. Nella prassi più recente, si è affermata la prassi dell'emanazione c.d. "dissenziente"⁴⁵⁹, ovvero corredata da un messaggio presidenziale volto a evidenziare le perplessità del Presidente della Repubblica rispetto al testo deliberato. In entrambi i casi, questo tipo di controllo informale circa il rispetto dei presupposti costituzionali per l'adozione del decreto-legge non risulta sufficiente a riportare l'operato del Governo all'interno dell'alveo costituzionale.

L'art. 87 Cost. prevede anche, al quinto comma, il potere-dovere del Presidente della Repubblica di promulgare le leggi, il quale si coniuga con la prerogativa attribuita dall'art. 74, primo comma, Cost. di chiedere, con messaggio motivato, una nuova deliberazione alle Camere. Nella prassi applicativa di questo istituto si rinviene una diffusa prudenza dei Capi di Stato, preferendo promulgazioni corredate da messaggi informali, fino a dare vita all'istituto della "promulgazione dissenziente" che si rivelerà particolarmente utilizzata per promulgare le leggi di conversione dei decreti-legge. Il progressivo estinguersi dell'utilizzo del rinvio formale è spiegato dalla volontà di prevenire "strappi istituzionali" che si produrrebbero, soprattutto in riferimento ai progetti di legge più controversi e ancora di più nel caso di leggi di conversione. Infatti, un rinvio della legge di conversione alle Camere comporterebbe con tutta probabilità una decadenza del decreto-legge stesso, che non riuscirebbe ad essere convertito entro i sessanta giorni previsti, assimilando in questo caso il potere di rinvio a una sorta di veto presidenziale. Partendo dalla diffusa interpretazione dell'art. 74 Cost., per cui il rinvio dovrebbe comunque permettere una nuova delibera, secondo alcuni da questo deriverebbe l'inammissibilità del rinvio rispetto a tutte quelle leggi la cui approvazione deve avvenire entro un certo termine.⁴⁶⁰ In senso contrario è stato affermato, invece, che l'art. 74 Cost. non ponga alcun limite al potere di rinvio nel caso delle leggi di conversione: infatti, non vi sarebbero impedimenti al Parlamento di riapprovare una legge con gli stessi contenuti del decreto decaduto, anche con eventuali effetti retroattivi.⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Un esempio recente è il caso del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione", in cui il Presidente Mattarella interviene in fase di emanazione con un messaggio indirizzato al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte contenente i rilievi interpretativi del Capo dello Stato (in questo caso specifico, circa il doveroso rispetto degli obblighi internazionali di cui all'art. 10 Cost.).

⁴⁶⁰ In questo senso, si v. tra tutti S. M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 238 s., dove afferma che «poiché il rinvio, sulla base dell'art. 74 Cost., non può tramutarsi da impedimento temporaneo in veto assoluto, il suo esercizio è inammissibile tutte le volte che esso, non consentendo una nuova deliberazione delle Camere, comporta la caducazione della legge».

⁴⁶¹ Cfr. R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 5.

Con la prassi della “promulgazione dissenziente”⁴⁶², diventata costante durante la Presidenza Napolitano e trasferita anche alla Presidenza Mattarella, sono stati evidenziati i numerosi aspetti problematici legati all’abuso della decretazione d’urgenza: la disomogeneità delle leggi di conversione rispetto ai decreti-legge, l’incremento abnorme della portata normativa, il ricorso alla questione di fiducia e ai maxiemendamenti, la prassi del monocameralismo di fatto e le inidonee tempistiche di esame presso le Camere. Tale strumento non solo non ha prodotto alcun effetto utile in termini di arginamento delle suddette patologie, ma ha confermato lo slittamento del ruolo del Presidente della Repubblica da garante a mediatore. La ragione dietro a questa tendenza, ovvero quella di evitare la decadenza e le sue gravose conseguenze nonostante le evidenti carenze di costituzionalità, evidenzia un’interpretazione del termine di conversione di sessanta giorni piuttosto distorta: non deve essere inteso alla stregua di un obbligo di conversione, bensì quale «onere del Governo di ottenere la conversione parlamentare del decreto emanato nel termine prescritto, onde stabilizzare la disciplina provvisoriamente introdotta nell’ordinamento “a suo rischio e pericolo” e onde andare esente da responsabilità».⁴⁶³ Qualsiasi altra interpretazione non fa altro che avallare l’abuso della decretazione d’urgenza.

Anche il ruolo della Corte costituzionale ha incontrato non poche difficoltà nell’efficace svolgimento dell’attività di garanzia a fronte della degenerazione del procedimento legislativo. Il suo è un intervento necessariamente successivo, con ciò che questo comporta a livello di gravità delle conseguenze che un’eventuale censura produrrebbe. Per questo l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di controllo di costituzionalità della decretazione d’urgenza ha seguito un percorso simile a quello degli interventi del Capo dello Stato: alla progressiva individuazione di parametri sempre più stringenti per l’interpretazione dei limiti

⁴⁶² Rileva in questa sede il caso della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 recante “Misure urgenti connesse all’emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”, accompagnata da una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio. Il Presidente Mattarella aveva promulgato “con riserva” la legge in questione, segnalando vari profili problematici, primo tra tutti l’eterogeneità del contenuto normativo e la lievitazione del numero di commi rispetto al decreto originario, in contrasto con i limiti all’emendabilità sanciti dalla Corte costituzionale con sentenza n. 32 del 2014. Si tratta di un caso particolarmente rilevante, in quanto la legge di conversione in questione, e in particolare l’art. 54-ter, è stata oggetto di intervento della Corte. La sentenza n. 215 del 2023, infatti, evidenzia l’incostituzionalità della disposizione in quanto estranea alla *ratio* del decreto-legge originario, sottolineando così un aspetto già indicato dal Presidente della Repubblica come problematico nel suo messaggio. Altri esempi recenti di promulgazione “dissenziente” riguardano il DL Milleproroghe 2022 (legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”), in merito a cui il Presidente Mattarella ha inviato una lettera ai Presidenti d’Assemblea e al Presidente del Consiglio, sottolineando l’eterogeneità delle disposizioni e il conseguente mancato rispetto dei principi e delle norme costituzionali in materia, considerazioni ribadite anche dalla Corte in riferimento a un altro episodio con la sentenza n. 245 del 2021.

⁴⁶³ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 268.

costituzionale per decreti-legge e leggi di conversione non corrispondono risultati concreti dal punto di vista della produzione del diritto, come invece è accaduto con la sentenza n. 360 del 1996.⁴⁶⁴

Sul piano teorico, è pacifico che il decreto-legge emanato in assenza dei requisiti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 Cost. sia da dichiararsi costituzionalmente illegittimo, anche se convertito, soprattutto in quanto è espressamente affermato che la legge di conversione non abbia proprietà "sananti" le mancanze del decreto-legge a monte.⁴⁶⁵ Nella giurisprudenza costituzionale in materia, però, la Corte ricorre puntualmente alla dottrina della "manifesta illegittimità costituzionale" dell'atto, intesa come "evidente mancanza" di presupposti o di "palese estraneità" delle disposizioni introdotte in sede di conversione.⁴⁶⁶ Ma la prudenza con cui la Corte si riferisce all'evidenza del vizio (di "evidente mancanza" o di "palese estraneità") tradisce una mancanza di volontà di intervenire in modo più deciso, mantenendo così la possibilità di censurare e raccomandare, sfuggendo al contempo alle gravose responsabilità connesse ad una mancata conversione, sia dal punto di vista della certezza del diritto sia in termini di dinamiche politiche.⁴⁶⁷

Sembrerebbe che, sul punto, la Corte non abbia seguito un percorso propriamente lineare, come è d'altronde comprensibile soprattutto in relazione a un parametro come quello dell'omogeneità del contenuto⁴⁶⁸. Ad ora si potrebbe sostenere di essere di fronte a un ritorno al *self restraint* della Corte, atteggiamento che ha caratterizzato in particolare la fase anteriore a quella inaugurata dalle sentenze del 2007-2008, ma anche la fase della crisi finanziaria, in cui gli interventi caducatori seguivano il criterio della *extrema ratio*. Si tratta di una tendenza che

⁴⁶⁴ Ivi, p. 279 ss.

⁴⁶⁵ Con la sentenza n. 149 del 2020 la Corte ha ribadito che «costituisce ormai costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, che la conversione in legge non ha efficacia sanante dei vizi del decreto legge, poiché l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2019, n. 287 del 2016, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)».

⁴⁶⁶ Sull'evidente mancanza dei presupposti dei decreti-legge, si v. in particolare la sentenza n. 170 del 2017, con cui la Corte ribadisce il proprio orientamento ritenendo il proprio sindacato «circoscritto "ai casi di 'evidente mancanza' dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. o di 'manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione' (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)" (sentenza n. 10 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 287 del 2016)». Con le sentenze n. 171 del 2007 e 128 del 2008 la Corte dà per la prima volta seguito alla precedente sentenza n. 29 del 1995, con la quale si inaugurava un nuovo approccio alle problematiche della decretazione d'urgenza.

⁴⁶⁷ L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., p. 279 ss.

⁴⁶⁸ L'omogeneità è stata individuata come parametro di legittimità costituzionale autonomo dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 22 del 2012, in virtù del fatto che «costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (cons. in dir. 3.3). Da questa decisione emerge in particolar modo la distinzione tra omogeneità materiale e finalistica, con il connesso rischio che il secondo profilo – più ampio e labile – prevalga sul primo, aumentando così i problemi di interpretazione.

è riemmersa chiaramente in casi come la sentenza n. 245 del 2022, in cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale ma curandosi di non limitare il potere di emendabilità del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge: si evince qui la riluttanza del giudice costituzionale a intervenire in un campo politicamente sensibile. Il chiaro intento di non interferire con le scelte dell'Esecutivo, specie se contenute in decreti-legge collegati alla ripresa post-pandemica, risulta evidente nelle sentenze n. 8 del 2022 e n. 6 del 2023, in cui tra le considerazioni della Corte vengono in rilievo anche le questioni legate agli impegni assunti dal Governo italiano nei confronti dell'Unione europea con l'adozione del PNRR. Si evidenzia quindi, da un lato, l'elasticità dei parametri utilizzati nel sindacato costituzionale, dall'altro emerge la difficoltà anche di questo organo di garanzia di porre un freno al dilagare della decretazione d'urgenza.⁴⁶⁹ Con un'ulteriore aggravante: nell'atteggiamento della Corte in merito alla decretazione d'urgenza, sembra affermarsi un approccio più legato al proprio ruolo all'interno dell'apparato istituzionale, di collaborazione e di temperamento degli organi di indirizzo politico, e non tanto legato all'esercizio delle sue funzioni di garanzia. Anche in questo senso, la similitudine con l'evoluzione della figura del Capo di Stato emerge, in particolare nella de-tipizzazione delle modalità di intervento; ma quando è la Corte a far valere la "ragion di Stato" sulla funzione di garanzia del dettato costituzionale, a soccombere è la Costituzione stessa.⁴⁷⁰

Si possono ipotizzare alcuni tentativi di riforma proposti per consentire un esercizio più efficace dell'attività di controllo. A partire dai tentativi di costituzionalizzare i limiti previsti dalla legge n. 400 del 1988, sebbene essi siano già stati rivestiti di una forza costituzionale sostanziale a seguito delle pronunce della Corte costituzionale⁴⁷¹. A livello astratto, essi sono già considerati alla stregua di parametri volti a facilitare l'esercizio dei poteri presidenziali di emanazione dei decreti-legge e di promulgazione delle leggi di conversione degli stessi, ma una loro espressa introduzione nel testo costituzionale potrebbe renderli decisamente più attivabili per la Corte e per il Presidente della Repubblica nello svolgimento delle funzioni di garanzia.

Altri tipi di intervento riguardano il potere di rinvio presidenziale. Una prima impostazione è quella sposata dalla riforma Renzi-Boschi: in caso di rinvio presidenziale, la

⁴⁶⁹ S. Filippi. *Gli ancora incerti contorni dell'omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2023, spec. pp. 394-395.

⁴⁷⁰ E. Caterina. *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019, p. 10.

⁴⁷¹ Sent. n. 22 del 2012, considerato in diritto § 3.3.

riforma proponeva l'estensione di trenta giorni del termine per la conversione, con l'obiettivo di rendere più agevole il controllo presidenziale e togliere il Capo dello Stato dall'imbarazzo di determinare la decadenza dell'intero decreto-legge. Si tratta, però, di una posizione che non convince: il controllo presidenziale perderebbe così di efficacia e persuasività, in quanto la maggioranza parlamentare non solo avrebbe la certezza di ottenere la conversione del decreto in ogni caso, ma avrebbe anche ulteriori trenta giorni per intervenire sul testo, aggravando il problema dell'incertezza del diritto.⁴⁷²

Una seconda ipotesi di rafforzamento dei controlli presidenziali riguarderebbe l'introduzione di un rinvio "parziale". Tale ipotesi, espressamente auspicata dal Presidente Napolitano⁴⁷³, è stata oggetto di più proposte di modifica costituzionale⁴⁷⁴. La previsione di un rinvio parziale consentirebbe di certo un'interpretazione meno restrittiva del potere presidenziale, essendo le ripercussioni limitate alle singole previsioni rinviate. Ma il rischio sarebbe di trasformare il Capo dello Stato in un co-legislatore, in grado di decidere quali disposizioni di una legge debbano entrare in vigore e quali invece debbano tornare in Parlamento per una modifica e un'eventuale promulgazione successiva.⁴⁷⁵ Se applicata ad ogni legge, questo istituto accentuerebbe il ruolo politico del Presidente della Repubblica, in direzione opposta rispetto a quanto auspicato in termini di garante della Costituzione. Tuttavia, è stata sottolineata la specificità della legge di conversione del decreto-legge, in quanto vincolata nei fini e limitata nell'oggetto in senso di omogeneità con le situazioni di necessità e urgenza a cui dovrebbe far riferimento. Limitato alle leggi di conversione, un istituto siffatto potrebbe risultare utile a tutela del procedimento legislativo.⁴⁷⁶

Un'ulteriore linea di intervento, più teorica che di riforma vera e propria, riguarda la figura del Presidente d'Assemblea (e, in particolare, di Commissione). Con riguardo al procedimento legislativo emergono le potenzialità di esplicazione del suo ruolo di garante della Costituzione, in particolare a tutela del Parlamento contro gli abusi della maggioranza

⁴⁷² L. Spadacini, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, op. cit., pp. 332-333.

⁴⁷³ N. Maccabiani, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "Incentivi"*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010, p. 5.

⁴⁷⁴ Già nella riforma Renzi-Boschi era stata introdotta al Senato (ma poi stralciata alla Camera) la possibilità per il Presidente della Repubblica di rinviare una legge alle Camere anche solo per specifiche disposizioni. Inoltre, nella XVIII Legislatura si vedano i disegni di legge Baldino (A.C. 3145) e Ceccanti (A.C. 3226), volte ad introdurre per tutte le leggi la possibilità di un rinvio parziale.

⁴⁷⁵ D. Casanova, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2022, pp. 23-24.

⁴⁷⁶ Si esprimono nel senso dell'ammissibilità di un rinvio "parziale" per le leggi di conversione dei decreti legge A. Pace, *Sulla legittimità costituzionale di un rinvio parziale di una legge ai sensi dell'art. 74 Cost.*, in *Astrid*, 2008, 2 s.; S. Stamatii, *Sull'ammissibilità costituzionale di un rinvio presidenziale parziale (o di una promulgazione parziale) di una legge (con particolare riguardo ad emendamenti apposti in sede di conversione di un decreto-legge)*, in *Astrid*, 2008, 1 ss.

parlamentare, e perciò a difesa dell'istituzione stessa. Una maggiore sorveglianza delle prassi distorsive della produzione legislativa, ad esempio in termini di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti – e, in particolare, nel caso estremo del maxiemendamento –, potrebbe garantire una tutela del dettato costituzionale più al passo con i tempi.⁴⁷⁷ Il principale problema a cui il Presidente va incontro è proprio quello della sua “forza” durante vaglio dell'ammissibilità: la prassi di presentazione in Commissione di maxiemendamenti ed emendamenti governativi che esulino dall'oggetto del decreto-legge in conversione è una situazione che si verifica regolarmente, proprio in virtù del fatto che la finestra emendativa costituisce terreno fertile per effettuare aggiustamenti e venire incontro alle esigenze delle varie parti politiche della maggioranza, soprattutto in un contesto politicamente frammentato. Il Presidente, in particolar modo di fronte a decreti-legge *ab origine* a contenuto plurimo, hanno difficoltà a far valere il principio di omogeneità del contenuto per circoscrivere l'ammissibilità degli emendamenti, e quindi non potrà dichiararli inammissibili, data la labilità del concetto di omogeneità e l'ampia interpretazione che viene data dal Governo stesso.

I fallimenti finora verificatisi nei tentativi di riforma costituzionale o per via regolamentare potrebbero finalmente aprire la strada a un intervento decisivo della Corte costituzionale di censura delle degenerazioni della decretazione d'urgenza. Uno dei problemi che ha alimentato la ritrosia della Corte è quanto stabilito sin dalla sentenza n. 9 del 1959 sulla sindacabilità del procedimento legislativo, per cui è compito dei regolamenti parlamentari la disciplina di dettaglio delle norme costituzionali sul Parlamento, e la Corte sarebbe competente a sindacare esclusivamente la violazione di norme costituzionali sul procedimento legislativo. Ma un'eventuale sentenza sul punto non sarebbe il primo intervento della Corte nell'ambito dell'*iter legis*: basti pensare, tra tutte, alla storica sentenza n. 360/1996 sul divieto di reiterazione dei decreti-legge. È necessario perciò interrogarsi sulla sentenza n. 9/1959, e in particolare sulla misura in cui questa debba essere applicata al contesto odierno e se si possa reinterpretare in senso estensivo l'entità della violazione costituzionale che la Corte è atta a giudicare. Si potrebbe sfruttare in questo senso l'elasticità fornita dall'art. 72 Cost. in riferimento alle principali patologie che aggravano l'abuso della decretazione d'urgenza – questione di fiducia e maxiemendamento –, intervenendo con la definizione della nozione di “articolo” e del suo contenuto minimo, al contempo enfatizzando la necessità di seguire la

⁴⁷⁷ N. Lupo. *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, a cura di M. Ruotolo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 2053 s.

sequenza procedurale di approvazione composta da votazione finale e voto sul singolo articolo.⁴⁷⁸

I tempi potrebbero essere maturi per un intervento di giurisprudenza costituzionale “di svolta”, a fronte del protrarsi dell’inerzia delle riforme. Ma è importante tenere a mente il monito contenuto nella sentenza del 1996: non bisogna cadere nella tentazione di affidare al giudice costituzionale un compito che dovrebbe spettare alla rappresentanza. In questo senso, la via della riforma per arginare le distorsioni e razionalizzare le procedure continua ad essere la via auspicabile per un cambio di rotta.

3.1.3. Programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento

Nelle ipotesi di riforma dell’attività di produzione legislativa è bene prendere in considerazione i numerosi insegnamenti derivanti dall’esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il processo in cui si inserisce il *Next Generation EU* è quello di una forte verticalizzazione del potere normativo dettata in larga parte anche dalla crescente rilevanza dei processi sovranazionali e di integrazione europea. Il PNRR per sua natura finisce per essere parte integrante del programma di governo degli Esecutivi fino al 2026, sebbene non sia esso stesso necessariamente uno strumento di indirizzo politico quanto piuttosto un documento-guida che i singoli Governi hanno il compito di declinare.⁴⁷⁹

Questa novità nella definizione degli interventi ha una serie di conseguenze sull’agire dell’Esecutivo, ma è idoneo anche a trasformare profondamente l’azione del Parlamento, il quale dovrà ripensare la sua attività in ottica di lungo periodo. Si tratta di un rilevante cambio di paradigma per il Parlamento italiano, caratterizzato ormai da decenni dalla sua incapacità di programmare i lavori nel futuro, soprattutto in virtù dell’affermarsi della questione dei tempi tra le priorità assolute da perseguire. In questo, il PNRR offre delle virtualità non da poco: nella sua impostazione europea, esso è caratterizzato da un rigido cronoprogramma, al cui rispetto è legata l’erogazione delle *tranche* di fondi. Si tratta infatti di un aspetto che ha messo molto in difficoltà l’Italia: il procedimento legislativo con cui arriva al PNRR è in condizioni subottimali, peraltro aggravate dalla crisi pandemica, tant’è che l’attuazione, almeno nella prima fase, è stata caratterizzata dal prevalere delle vecchie abitudini – quali decreti-legge eterogenei, maxi emendamenti con questione di fiducia, monocameralismo di fatto –, tutti

⁴⁷⁸ A. Razza, *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, pp. 39-40.

⁴⁷⁹ Così A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 253: «quello delle riforme contenuto nel PNRR è un percorso “obbligato”, dove Governo e Parlamento potranno imprimere un certo indirizzo piuttosto che un altro».

elementi che hanno permesso di velocizzare i procedimenti e raggiungere gli obiettivi sperati.⁴⁸⁰

Il PNRR incide necessariamente sui rapporti tra Governo e Parlamento: come accade da tempo per le politiche definite in sede europea, è l'Esecutivo a giocare un ruolo centrale, in quanto protagonista nella definizione dei contenuti puntuali e responsabile dell'attuazione, con un coinvolgimento del Parlamento che spesso riguarda solo le linee generali. La programmazione dei lavori parlamentari ha dovuto infatti tenere conto delle priorità imposte dal Piano: una mancata collaborazione in questo senso, ipotesi ripetutamente palesatasi fino ad ora, comporta l'uso delle scorciatoie procedurali già denunciate in questa sede.⁴⁸¹

Il PNRR costituisce una vera e propria finestra di opportunità per quanto riguarda i metodi e le tecniche della legislazione, in particolare per quanto riguarda il problema del fattore tempo, che puntualmente affligge il Parlamento italiano e che viene percepito come principale ostacolo a un'ordinata legislazione. Da questo punto di vista, la direzione auspicabile è quella della valorizzazione delle procedure di programmazione dei lavori parlamentari. Le priorità del Governo, ora chiare e prevedibili grazie alla guida fornita dal Piano – e in quanto parzialmente vincolate dallo stesso –, permettono una programmazione parlamentare basata sugli obiettivi e i tempi del programma pluriennale europeo. In occasione del parere sul decreto-legge n. 152 del 2021, anche il Comitato per la legislazione si è espresso in tal senso⁴⁸², sottolineando come «in termini generali, si pone l'esigenza di una riflessione sull'opportunità, con riferimento al PNRR, di una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo che eviti in futuro di avvicinarsi alle scadenze previste dal PNRR con un numero significativo di provvedimenti legislativi ancora da approvare, il che rende inevitabile, come nel caso in esame, il ricorso a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa»⁴⁸³.

Una programmazione integrata conduce a un esame dei provvedimenti più approfondito e più trasparente, con dei riflessi positivi sulla qualità della legislazione e sulla buona riuscita dell'intervento. Si potrebbe perciò ipotizzare un'estensione del programma dei lavori, e un suo più rigoroso rispetto scardinando le prassi attuali di elusione del Regolamento: per il primo

⁴⁸⁰ L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, n. 2/2022, pp. 527-529.

⁴⁸¹ N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, pp. VII-VIII.

⁴⁸² L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 528; L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, Luiss School of Government Policy Brief n. 47/2021, p. 5.

⁴⁸³ Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 17 novembre 2021, p. 7.

punto, se già è noto entro quando un provvedimento deve essere presentato, non si ha effettiva contezza di quando il Governo procederà alla presentazione. In questo senso, avere una programmazione puntuale anche dell'effettiva presentazione dei disegni di legge da parte dell'Esecutivo permetterebbe di organizzare i lavori in modo completo, senza il rischio che questi vengano spiazzati dalla presentazione di disegni di legge di conversione di decreti-legge, strumento che comunque continua a caratterizzare i lavori del Parlamento e l'attuazione del PNRR. Con lo strumento delle Relazioni al Parlamento, comunque, il Governo si sta già orientando verso una più estesa comunicazione dei suoi tempi.⁴⁸⁴

Per raggiungere questo potenziamento, sarebbe necessario valorizzare il più possibile le pratiche comuni tra i due rami del Parlamento, in particolare per quanto riguarda l'attività conoscitiva. Questo implicherebbe calendari condivisi, agevolando la programmazione comune e di lungo periodo tra Parlamento e Governo, consentendo a entrambi di adottare «metodi di normazione decisamente migliori rispetto al passato, con l'effettuazione di adeguate attività istruttorie, consultazione degli *stakeholder* e analisi d'impatto»^{485 486}.

Una programmazione siffatta avrebbe riflessi virtuosi sulla qualità della legislazione e farebbe venir meno il problema – perlomeno dichiarato – dell'inadeguatezza dei tempi di discussione e di approvazione dei provvedimenti, alla base della pratica di abuso della decretazione d'urgenza.

3.2. Nel solco dell'efficientamento: proposte di produzione normativa “veloce” e riassetto del sistema parlamentare

Il passaggio al sistema maggioritario e alle coalizioni pre-elettorali hanno inasprito i problemi legati alla formazione delle leggi emersi già negli anni Settanta, accelerato il processo di “mediazione-patteggiamento” sulla legislazione. Questa trasformazione riflette una preoccupazione per il modo in cui il processo decisionale all'interno dei governi e delle istituzioni legislative sta cambiando: la certezza sui tempi delle decisioni è diventata più importante della garanzia di un dibattito approfondito e completo all'interno delle aule

⁴⁸⁴ Nella Relazione del Governo sull'attuazione del PNRR al 31 dicembre 2021, ad esempio, viene enunciata l'intenzione del Governo di «assicurare il dialogo con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare che assicuri il rispetto delle prossime scadenze previste, evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza». Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, 2022, p. 21.

⁴⁸⁵ N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, op. cit., spec. p. VIII.

⁴⁸⁶ L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 529.

parlamentari. Questo cambiamento è accompagnato dalla necessità di decidere rapidamente, il che spinge i Governi e le maggioranze parlamentari a mettere sotto pressione le normali procedure parlamentari e a interpretare in modo più ampio le norme costituzionali che conferiscono al Governo il potere normativo. Questo processo comporta un'accelerazione e una velocizzazione del procedimento legislativo, che diventano caratteristiche dominanti del momento presente e rappresentano gli elementi di trasformazione più forti del sistema delle fonti normative.⁴⁸⁷

Nell'ambito delle proposte risolutive per arginare le distorsioni, è dominante la tesi secondo cui il Governo sarebbe "obbligato" a ricorrere alla decretazione d'urgenza per legiferare in modo efficiente, ovviando in tal modo le lungaggini del processo legislativo che appesantiscono il lavoro dell'Esecutivo. Secondo questa tesi, perciò, un modo per limitare l'abuso della decretazione d'urgenza sarebbe fornire strumenti alternativi che ripropongano il principale elemento favorevole all'azione del Governo posseduto dalla decretazione d'urgenza così come interpretata oggi: la velocità.

3.2.1. Il voto "a data certa"

Quella del voto "a data certa" è una proposta di revisione del procedimento legislativo che si inserisce all'interno della più ampia tendenza di spostamento del baricentro normativo sul Governo a scapito del Parlamento legislatore. Si tratta di uno strumento che idealmente permetterebbe all'Esecutivo di usufruire di una sorta di procedimento semplificato su determinati provvedimenti considerati fondamentali per la realizzazione dell'indirizzo politico di cui si fa portatore.

Lo strumento del voto "a data certa" è stato riproposto più volte nella storia delle riforme costituzionali italiane dell'ultimo quarantennio, proposte che mutuano l'istituto del c.d. "voto bloccato" francese⁴⁸⁸, il quale produce degli effetti che equivalgono nella sostanza alla posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento⁴⁸⁹. Già la bozza di revisione

⁴⁸⁷ E. Longo, *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, op. cit., pp. 33-34.

⁴⁸⁸ Sull'istituto del voto bloccato francese, cfr. A.A. Cervati, *Appunti sul procedimento di approvazione delle leggi con "voto bloccato" nella Quinta Repubblica francese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1969, p. 2711 s.

⁴⁸⁹ Rileva la riflessione di V. Lippolis sul punto, riportata da V. Di Porto, *La "problematica prassi" dei maxiemendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, p. 105, in cui definisce «il mix maxiemendamento e questione di fiducia il surrogato italiano del voto bloccato francese. Con una fondamentale differenza però: la procedura del voto bloccato segue regole chiare che hanno un esplicito fondamento costituzionale ed è scollegata dalla messa in gioco della fiducia. La prassi italiana si è formata in uno spazio lasciato vuoto dalle norme costituzionali e, in assenza di una disciplina che ne fissasse i limiti, ha assunto aspetti degenerativi».

costituzionale approvata nel 1997 dalla Commissione Bicamerale prevedeva un abbinamento del procedimento “a data determinata” con il “voto bloccato alla francese”, che si sarebbe concretizzato nella possibilità per il Governo, decorsa la data prestabilita, di richiedere la deliberazione delle Camere sul testo da esso proposto – o così come modificato – senza ulteriori possibilità di incidere sul contenuto.⁴⁹⁰

Possono rinvenirsi analoghe combinazioni nelle varie proposte di revisione costituzionale degli anni a seguire: ad esempio, la Relazione Finale della Commissione per le Riforme Costituzionali istituita con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013 prevedeva che il Governo potesse richiedere di mettere in votazione un proprio testo entro un certo termine, scaduto il quale esso sarebbe stato votato senza modifiche; la Relazione della Commissione dei Saggi istituita dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 30 marzo 2013 si limitava invece a prevedere una procedura d'urgenza per i provvedimenti governativi prioritari, con la possibilità di richiedere il voto entro una data prestabilita. Un particolare abbinamento di strumenti, questa volta di voto bloccato e questione di fiducia, come previsto dalla Costituzione francese, la si rinviene nella proposta di revisione costituzionale del 2006⁴⁹¹ presentata dal Governo Berlusconi III, respinta poi dal corpo elettorale nel *referendum* del 25-26 giugno dello stesso anno.⁴⁹²

Di particolare rilevanza risulta però il contenuto della proposta nell'ambito della più ampia riforma c.d. “Renzi-Boschi” del 2016⁴⁹³, anch'essa respinta dal corpo elettorale. Essa consisteva nella modifica dell'articolo 72 della Costituzione, prevedendo la possibilità per il Governo di chiedere alle Camere di deliberare la priorità di un progetto di legge indicato come essenziale per la realizzazione del programma di Governo. Tramite questa deliberazione delle Camere, il progetto riforma prevedeva l'attivazione di un procedimento di approvazione “abbreviato”, della durata di 70 giorni – termine differibile per un massimo di 15 giorni in base

⁴⁹⁰ T. Guarnier. *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, Focus Riforma Costituzionale, 2016, pp. 2-3.

⁴⁹¹ Sul punto, la riforma prevedeva la riformulazione dell'art. 94, comma 2, Cost. e dell'art. 88 Cost.: il Primo Ministro poteva porre la questione di fiducia e richiedere che la Camera si esprimesse con priorità sul provvedimento, e nel caso di voto contrario egli avrebbe avuto l'obbligo di dimissioni, con conseguente scioglimento del Parlamento salvo riuscisse a votare a maggioranza assoluta un nuovo Primo Ministro.

⁴⁹² A. Ridolfi. *L'introduzione del “voto bloccato”*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2014, pp. 5-6.

⁴⁹³ Sul voto “a data certa” come proposto all'interno della riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi”, cfr. R. Dickmann, *Alcune considerazioni sull'istituto del “voto a data certa”*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017; T. Guarnier, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, *op. cit.*;

alla complessità del testo –, «diretto a garantire tempi certi di approvazione dei disegni di legge rilevanti per il Governo»⁴⁹⁴.

Il “voto bloccato” a cui queste proposte si ispirano è stato ampiamente criticato dalla dottrina italiana, che evidenzia lo «schiacciamento» del ruolo del Parlamento a mero esecutore delle decisioni governative, producendo così non solo delle difficoltà nell’esercizio del controllo parlamentare, ma anche un’eccessiva concentrazione di potere nelle mani dell’Esecutivo e un potenziale cambiamento di fatto della forma di governo.⁴⁹⁵

Queste critiche derivano da un’assimilazione teorica del meccanismo francese con le procedure proposte. Ma nei fatti, nessuna delle proposte avanzate sul punto è equivalente in termini di accentramento del potere in capo al Governo: il “voto bloccato” francese è veramente bloccato, poiché l’art. 44 della Costituzione francese prevede che, se richiesto dal Governo, l’Assemblea si pronunci con un solo voto sul testo in discussione senza possibilità di modifica. Lo scopo della norma, in questo caso, è quello della finalizzazione non solo dei tempi della deliberazione ma anche dei contenuti del provvedimento così come voluti dal Governo. Nelle suddette proposte brevemente descritte – e in particolare, per rilevanza, quella della riforma del 2016 – è prevista invece non solo la discussione del testo legislativo, ma anche la possibilità di avanzare e votare proposte emendative, sebbene entro un termine prestabilito. A differenza del caso francese, nella finestra temporale dedicata alla discussione e la modifica il Parlamento è sovrano.⁴⁹⁶

La numerosità di proposte simili tra loro, volte a introdurre lo strumento del voto “a data certa” per assicurare l’esame e la votazione di provvedimenti prioritari per il Governo, evidenzia che l’opinione largamente condivisa sia la necessità di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento. Non solo, secondo questa logica, tali riforme andrebbero non tanto a rafforzare il Governo quanto a prendere atto di un rafforzamento che nella prassi già si è verificato: l’obiettivo sarebbe eliminare le patologie del procedimento legislativo,

⁴⁹⁴ La Relazione di accompagnamento al progetto di riforma (p. 14) spiega la *ratio* sottesa alla novella dell’art. 72 Cost.: «La novella è diretta a fornire uno strumento di risposta all’esigenza del Governo di avere, per questioni particolarmente urgenti ai fini dell’attuazione del programma di governo, una soluzione legislativa all’esito di un procedimento parlamentare scandito da tempi prestabiliti. Infatti, alla mancanza di un tale strumento può essere ricondotta la patologica prassi del frequente ricorso alla decretazione d’urgenza, che è spesso degenerata nella posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti [...], con evidenti effetti di scadimento della qualità della legislazione e di difficoltà di interpretazione delle norme».

⁴⁹⁵ Parla di “schiacciamento” del Parlamento G. Azzariti, *Appunto predisposto per l’audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC*, 2014, secondo cui il meccanismo di voto bloccato sarebbe una delle cause principali della debolezza del Parlamento francese.

⁴⁹⁶ A. Pisaneschi, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, p. 9.

riconducendo i rapporti tra Governo e Parlamento a un bilanciamento – tra il discutere e il decidere, tra l’efficacia e l’efficienza – più in linea con le necessità odierne, che a causa dell’accelerazione di processi economici e tecnologici (e ancora di più dopo la pandemia) necessitano di tempestività nell’approvazione dei provvedimenti.⁴⁹⁷

In linea di principio, questo strumento potrebbe dimostrarsi utile per assicurare e legittimare l’approvazione dei provvedimenti che veramente riflettono l’indirizzo politico del Governo. In quest’ottica sarebbe però necessario procedere su due linee di intervento: in primo luogo, sarebbe necessario prevedere degli accorgimenti che limitino il riproporsi delle stesse dinamiche distorsive che caratterizzano attualmente l’abuso della decretazione d’urgenza: in particolare, la previsione di limiti all’emendabilità del provvedimento prioritario, per ovviare il problema della disomogeneità del contenuto – che con i decreti-legge si pone in sede di conversione – e dei maxiemendamenti proposti dal Governo, e la previsione del divieto di utilizzo della questione di fiducia nell’ambito del procedimento legislativo prioritario.

In secondo luogo, bisognerebbe definire materialmente i progetti di legge fondamentali per la realizzazione del programma di Governo, il quale è tradizionalmente una generica dichiarazione di intenti più che un documento da cui trarre puntualmente i provvedimenti essenziali. Sarebbe opportuna, inoltre, l’esclusione dall’applicazione del voto “a data certa” ai provvedimenti più sensibili: nella riforma Renzi-Boschi, la proposta prevedeva l’esclusione delle leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di amnistia e indulto, di bilancio e contenenti i criteri volti a tutelare l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, e infine le leggi contenenti le norme fondamentali. Sarebbe fondamentale in questo senso ricompredervi anche i disegni di conversione dei decreti-legge e i disegni di legge delega. Nel primo caso, il procedimento rischierebbe di tradursi in un mezzo per escludere l’intervento parlamentare sull’*iter* di conversione, lasciando al Governo carta bianca nel legiferare, soprattutto in virtù di un’eventuale limitazione del potere emendativo del Parlamento. Nel caso delle leggi di delega, la richiesta di priorità produrrebbe gli stessi effetti della questione di fiducia, con il rischio che, incidendo sulla fase parlamentare, l’Esecutivo si autoattribuisca il potere normativo primario, definendo i contenuti della delega⁴⁹⁸.

Affinché si possa ambire all’introduzione di questo istituto, è prima necessario prevedere degli efficaci contropoteri parlamentari. In assenza di questi, c’è il rischio che il voto

⁴⁹⁷ S. Curreli. *Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un’eterna incompiuta*, op. cit., p. 312.

⁴⁹⁸ E. Rossi. *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

“a data certa” possa accentuare lo squilibrio nei rapporti tra Parlamento e Governo, privando il primo del controllo sulla legislazione. È naturale e altrettanto necessario che l'Esecutivo disponga di strumenti specifici; tuttavia, è fondamentale introdurre garanzie sostanziali o procedurali per l'Assemblea, ad esempio stabilendo limiti quantitativi all'uso del voto a data certa, al fine di evitare un eccessivo squilibrio tra i diversi organi responsabili dell'indirizzo politico e di preservare gli spazi di intervento e dibattito per le forze politiche di opposizione.

Permangono comunque dei dubbi relativi agli effetti di una eventuale introduzione del voto “a data certa” sul fenomeno dell'abuso della decretazione d'urgenza: infatti, secondo parte della dottrina, la via del procedimento legislativo ordinario viene evitata non tanto per l'incapacità di concluderlo in tempi brevi, quanto perché lo strumento del decreto-legge ha delle virtualità tali da spiazzare qualsiasi altro strumento. Esse non si limitano infatti alla velocità nell'approvazione – che comunque rileva –, ma risultano fondamentali anche gli elementi dell'immediata vigenza e della perentorietà di fatto del limite temporale di sessanta giorni, che rende improbabile il respingimento delle Camere e il rinvio da parte del Presidente della Repubblica. Non solo, parte della distorsività dell'uso ordinario del decreto-legge deriva dalla mancanza di tempo adeguato ad affrontare tematiche complesse: ma se in teoria la decretazione d'urgenza dovrebbe essere un intervento normativo delimitato e di natura provvedimentale, i disegni di legge per cui si ipotizza il ricorso al voto “a data certa” sono verosimilmente interventi organici e strutturali, che perciò non si prestano all'elusione del dibattito parlamentare. L'introduzione del voto “a data certa” non può deflazionare in modo rilevante il ricorso al decreto-legge poiché non interviene sul crisma dell'immediata efficacia normativa, requisito che lo rende infungibile rispetto a qualsiasi altro meccanismo⁴⁹⁹.

3.2.2. L'ipotesi della “corsia preferenziale” per i disegni di legge governativi

L'idea della “corsia preferenziale” in Parlamento per i disegni di legge del Governo riemerge spesso nel dibattito pubblico sulla razionalizzazione dell'*iter legis*, ma si tratta di un'idea risalente. La prima occasione in cui il Parlamento italiano discusse di questa proposta è da individuarsi nel 1982, con il c.d. “decalogo Spadolini”⁵⁰⁰: pur mosso dall'idea della centralità del Parlamento, egli sottolineava come «le istituzioni parlamentari sono istituzioni di

⁴⁹⁹ D. De Lungo. *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, pp. 81-82.

⁵⁰⁰ Sul tema della “corsia preferenziale” per i disegni di legge governativi, cfr., fra tutti, V. Lippolis, *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1987, p. 269 s. Sul “decalogo Spadolini”, cfr. A. Manzella, *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, n. 2223/2002, p. 56 s.

governo e che, viceversa, il Governo – “il Governo in Parlamento” – sia un’istituzione parlamentare. A un Governo istituzionalmente forte corrisponde un Parlamento forte, a un Governo debole corrisponde un Parlamento debole»⁵⁰¹. Il decalogo è a tutti gli effetti il primo tentativo di modificare il procedimento legislativo e ridurre il ricorso alla decretazione d’urgenza. Esso prevedeva l’istituzione di una corsia preferenziale per il Governo in Parlamento, in un contesto in cui si stavano esplicitando tutti i limiti e le debolezze dell’Esecutivo così come configurato in Costituzione.

L’*escamotage* della corsia preferenziale è spesso invocato, e spesso come alternativa a forme di intervento più incisive sulle dinamiche tra Governo e Parlamento, come ad esempio la recente proposta di riforma costituzionale c.d. del “premierato”⁵⁰². Secondo alcuni autori, però, può ormai considerarsi superata l’impostazione per cui la programmazione dei lavori parlamentari sfuggirebbe al controllo governativo, nei tempi quanto nei contenuti. Infatti, è dimostrato come nella pratica l’Esecutivo abbia il controllo su gran parte della programmazione dei lavori, se appoggiato dalla propria maggioranza. Infatti, se a questo si somma la presa di fatto di potere tramite le patologie della legislazione già affrontate, si può affermare che non siamo davanti tanto a una debolezza del Governo in Parlamento, quanto a una mancata regolamentazione della sua forza.⁵⁰³

Proprio in virtù di tale affermazione risulta condivisibile l’individuazione di specifici poteri nelle mani del Governo per programmare i lavori in Assemblea, garantendo certezze procedurali per i disegni di legge espressamente qualificati come essenziali per la realizzazione del programma di Governo. Avrebbe senso dotare il Governo di una corsia preferenziale per i provvedimenti di programma di governo, poiché «risponde alla logica del moderno regime parlamentare nel quale il motore dell’indirizzo politico è il Governo».⁵⁰⁴ Un esame prioritario dei disegni di legge governativi non sarebbe altro che un’estrinsecazione del rapporto fiduciario, avendo essi una necessaria maggiore rilevanza politica in quanto necessari per la realizzazione del programma sulla base del quale le Camere hanno accordato la fiducia.⁵⁰⁵

Non solo, un procedimento di questo tipo troverebbe un fondamento costituzionale esplicito nell’articolo 72, secondo comma, il quale prevede la possibilità di individuare

⁵⁰¹ Così il Presidente del Consiglio Giovanni Spadolini, nel suo discorso tenuto nell’agosto 1982 a seguito di una crisi di governo, con cui presentò il suo “decalogo istituzionale”. Per una ricostruzione sul punto, cfr. V. Lippolis, *La “corsia preferenziale”: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e società*, Cedam, Padova, 1982, p. 759.

⁵⁰² Sulla riforma del “premierato” presentata dal Governo Meloni, v. par. 3.3.2.

⁵⁰³ N. Lupo, L. Gianniti, *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 225 ss.

⁵⁰⁴ Cfr. V. Lippolis, *Vincenzo Lippolis: “Meno decreti, anche Spadolini lo proponeva”*, intervista a cura di L. Rivara, in *La Repubblica*, 19 ottobre 2016.

⁵⁰⁵ V. Lippolis, *La “corsia preferenziale”: ipotesi di applicazione*, *op. cit.*, p. 760 ss.

procedimenti parlamentari abbreviati per quei provvedimenti ritenuti urgenti. In realtà, è generalmente riconosciuto che la costituzionalizzazione di un tale procedimento non costituisca l'unica via percorribile, né per certi versi la più auspicabile. Si auspicherebbe, piuttosto, un'introduzione a livello regolamentare degli strumenti per favorire l'azione governativa a questo livello, poiché normalizzare a livello costituzionale un meccanismo di rafforzamento dell'Esecutivo a scapito del Parlamento aprirebbe a numerose potenziali distorsioni della forma di governo stessa.

Nell'ordinamento esiste già un istituto che ben si presta a venire incontro a quelle esigenze del Governo che lo portano ad abusare di strumenti quali decreto-legge, questione di fiducia e maxiemendamenti. Si tratta di una previsione contenuta all'interno dei regolamenti di Camera e Senato, e in entrambe viene utilizzata di rado. Le differenze tra le due discipline sono di un certo rilievo: alla Camera, la fattispecie è regolata dall'art. 69 r.C., il quale prevede al comma 1 che il Governo, il presidente di un Gruppo o sette⁵⁰⁶ deputati possano richiedere che sia dichiarata l'urgenza di un progetto di legge al momento della sua presentazione; *ex* comma 2, questa richiesta deve essere approvata dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo a maggioranza ponderata dei tre quarti, e in caso di mancato raggiungimento l'Assemblea delibera a maggioranza semplice sui progetti di legge già inseriti nel programma dei lavori; il comma 3 individua poi un limite quantitativo di provvedimenti che possono essere dichiarati urgenti per ogni programma dei lavori, e un limite qualitativo che esclude la dichiarazione d'urgenza per i progetti di legge costituzionale e per quelli riguardanti questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione. La dichiarazione d'urgenza alla Camera è strettamente legata alla programmazione dei lavori: la priorità dei progetti di legge dichiarati urgenti si esplica con l'organizzazione dei lavori della Commissione in sede referente in modo tale da consentirle di riferire all'Assemblea entro un mese anziché due, ma non è previsto un termine minimo, perciò la Commissione potrà (ma non deve) organizzare i lavori in base al principio di economia procedurale.

La disciplina del Senato è contenuta nell'art. 77 r.S., e la prima differenza riguarda l'oggetto della dichiarazione d'urgenza: in questo caso, essa può riguardare non solo un disegno di legge ma qualunque affare da discutere in Assemblea, e la richiesta può essere avanzata solo da un decimo dei componenti. Gli effetti della dichiarazione d'urgenza, oltre al

⁵⁰⁶ Il numero di deputati che possono richiedere l'urgenza di un progetto di legge presso la Camera dei Deputati si è ridotto da dieci a sette con la riforma del regolamento della Camera del 30 novembre 2022, a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 1/2020).

dimezzamento dei termini per l'espressione dei pareri delle Commissioni, riguardano l'iscrizione di diritto dell'oggetto urgente al programma dei lavori: questa previsione, combinata con la possibilità che in sede di contingentamento dei tempi la Conferenza dei capigruppo stabilisca le date entro cui gli argomenti in calendario debbano essere votati, fa concludere che si possa parlare di una vera e propria "corsia preferenziale" in Senato. Se utilizzato, la dichiarazione d'urgenza costituisce qui uno strumento con termini certi di inizio e di fine discussione in Aula. Il suo mancato utilizzo, a maggior ragione in questo ramo ma anche presso la Camera, dipende in larga parte da ragioni politiche riconducibili a disequilibri della maggioranza.⁵⁰⁷

Le cause possono essere rinvenute anche nelle questioni procedurali: in primo luogo, la disomogeneità nelle due discipline e la minore incisività del dettato regolamentare alla Camera, nonostante il bicameralismo perfetto, impedisce che la dichiarazione d'urgenza sia pienamente implementata; infatti, alla Camera non c'è la certezza di approvazione finale, anche usufruendo del contingentamento dei tempi, cosa che invece al Senato vige dopo la riforma del 2017. Entrambe, inoltre, non prevedono l'indicazione della data di conclusione del procedimento, che piuttosto è rimessa alla discrezione della Conferenza dei capigruppo in sede di contingentamento dei tempi e di programmazione.

Una proposta di riforma che si è mossa in tal senso è stata avanzata dall'On. Ceccanti nella XVIII Legislatura⁵⁰⁸, nell'ambito delle proposte di modificazione al Regolamento della Camera. In particolare, nella seduta dell'8 aprile 2021 del Comitato per la legislazione, l'On. Ceccanti interviene sostenendo che possa costituire un valido strumento per limitare il ricorso alla decretazione d'urgenza l'introduzione di nuovi strumenti per garantire tempi certi d'esame per i progetti di legge, ad esempio tramite «un rafforzamento della procedura d'urgenza prevista dall'articolo 69 del regolamento o, in alternativa, un'estensione di quanto già previsto dall'articolo 123-bis del regolamento per i progetti di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (che contempla la possibilità di fissare la data di deliberazione da parte dell'Assemblea) o, infine, l'introduzione alla Camera di quanto già previsto dall'articolo 55, comma 5, del regolamento del Senato che prevede che la Conferenza dei capigruppo in sede di predisposizione del calendario fissi anche la data in cui i progetti di legge devono essere posti in votazione»⁵⁰⁹.

⁵⁰⁷ A. Manzella. *Post-scriptum*, in *Il Filangieri. Quaderni 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, p. 329.

⁵⁰⁸ Ceccanti ed altri, *Articolo 69: Modifica della disciplina relativa alla dichiarazione d'urgenza dei progetti di legge con introduzione del termine per la deliberazione finale dell'Assemblea*, Doc. II, n. 20, XVIII Legislatura.

⁵⁰⁹ Camera dei Deputati. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, sed. 8 aprile 2021, p. 5.

Ipotizzando l'eventuale introduzione di una versione più strutturata della “corsia preferenziale” – o l'eventuale ripresa e messa a punto della disciplina già esistente nei regolamenti –, ci sarebbero dei nodi da sciogliere. In primo luogo, uno dei problemi riguarderebbe l'individuazione puntuale dei provvedimenti oggetto della “corsia preferenziale”, ovvero quelli essenziali per l'indirizzo politico governativo. Il programma di governo come lo si conosce realmente non è inteso come una lista dettagliata di priorità, bensì come una sorta di dichiarazione di intenti. Perciò, la previsione di una priorità attribuita a tutti i disegni di legge reputati essenziali potrebbe finire per ricomprendere un vastissimo numero di provvedimenti, senza che questa previsione funga in alcun modo da “filtro all'ingresso”. Sarebbe utile, in questo senso, che il Governo individuasse e annunciasse periodicamente i provvedimenti fondamentali, in un simil “discorso della Corona” che valga anche come strumento di controllo sull'operato del Governo e sull'effettivo svolgimento del proprio programma legislativo.⁵¹⁰

In secondo luogo, permane poi la domanda in merito alla esperibilità del provvedimento accelerato, e in particolare a quali siano le possibili conseguenze in caso di decorrenza dei tempi previsti. Rimane inevaso l'interrogativo in merito al senso di una “corsia preferenziale” in assenza di meccanismi che ne assicurino l'approvazione entro una data certa.

3.2.3. Per una riforma del bicameralismo perfetto: tra monocameralismo, differenziazione e bicameralismo “perfezionato”

La formula del bicameralismo perfetto nasce come un “bicameralismo di garanzia”, con lo scopo di affiancare alla Camera dei deputati una sorta di *chambre de réflexion* e di contrappeso. Nella sostanza, però, il sistema vigente sembra portatore dei valori sostenuti dai promotori dell'opzione monocameralista, ancora più evidente con la graduale omologazione delle due camere⁵¹¹. Infatti, la prassi ha dimostrato come la struttura bicamerale del Parlamento non risponda né allo scopo di maggiore ponderazione delle decisioni, né all'esigenza di far confluire nell'atto legislativo interessi nazionali e interessi specifici, soprattutto territoriali.⁵¹²

⁵¹⁰ N. Lupo. *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, Jovene, Napoli, 2007, pp. 146-147.

⁵¹¹ La Costituzione repubblicana del 1948 prevedeva una serie di differenze tra Camera e Senato che si sono gradualmente ridotte. A partire dalla loro durata, la quale inizialmente era pari a 5 anni per la Camera dei Deputati e 6 per il Senato della Repubblica, per poi essere equiparata a cinque anni (termine denominato “fine legislatura”) con la legge costituzionale n. 2 del 1963. Con la legge costituzionale n. 1 del 2021, invece, si è andati incontro a un nuovo fattore di parificazione, questa volta riguardante l'elettorato attivo: è infatti possibile votare per entrambi i rami del Parlamento già dai diciotto anni (e non più dai 25 anni in su al Senato). Rimane - per ora - invariato l'elettorato passivo, che per la Camera dei Deputati è pari a 25 anni e per il Senato si mantiene a 40 anni.

⁵¹² M. Frau. *L'attenuazione del principio maggioritario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 226.

Peraltro, il bicameralismo paritario non solo ha perso la *ratio* di ponderazione che ne ha ispirato l'istituzione, ma è divenuto con il tempo un *escamotage* procedurale volto a efficientare la produzione legislativa: esso permette, infatti, di intraprendere in contemporanea l'*iter* legislativo di due diversi provvedimenti, in forza del fatto che l'uno e l'altro ramo si equivalgono.⁵¹³

Perciò si pone un interrogativo impellente, ovvero se abbia ancora senso, se lo ha mai avuto, un sistema bicamerale paritario. Esso, infatti, sembrerebbe proiettare nel sistema una serie di inefficienze della produzione legislativa, quali le lungaggini dovute alla ripetizione della delibera presso camere sempre più uguali, che hanno contribuito all'affermazione dell'Esecutivo come *dominus* della legislazione primaria, scalzando il Parlamento. Per intervenire in ottica efficientista sul suo funzionamento, una possibile strada da intraprendere è quella di una riforma che parta dalle fondamenta del modello parlamentare italiano.

Le degenerazioni che accompagnano la crisi delle istituzioni parlamentari si sostanziano nell'adozione di leggi alluvionali allo scopo di rispondere alle necessità del momento, di sopperire a esigenze economiche o per rispondere a un livello di sovranità sovrastatale quale l'Unione Europea. Tutte queste dinamiche si inseriscono nella più ampia avocazione da parte dell'Esecutivo del ruolo di legislatore, tendenza che pone un pericolo imminente: che la «democrazia si strozzi»⁵¹⁴.

È opinione diffusa che il sistema delle “navette” rallenti eccessivamente l'approvazione dei provvedimenti legislativi, e il fattore tempo è uno dei più evidenziati come fattore di inefficienza nell'attuale assetto istituzionale. Si è affermato perciò un modernismo democratico, con inclinazioni efficientiste e sostanzialmente verticistiche, che accomuna tutti i tentativi di riforma del sistema bicamerale così come previsto in Costituzione. Tendenza incoraggiata anche dal proliferare dell'antipolitica e della perdita del tradizionale ruolo di aggregazione degli interessi che i partiti rappresentavano in Parlamento.

Il tema del funzionamento dell'istituzione parlamentare è un dilemma antico, che riemerge ciclicamente nella storia repubblicana. Al giorno d'oggi si dimostra ancora più attuale a causa dell'allinearsi di una serie di contingenze: a partire dall'approvazione della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, l'attuazione del PNRR con il suo stringente cronoprogramma e il proliferare dei decreti-legge sta mettendo a dura prova la capacità del Parlamento di legiferare e di soddisfare il crescente fabbisogno normativo.

⁵¹³ *Ivi*, p. 242.

⁵¹⁴ Cfr. L. Carlassare. *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di C. Lania, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014.

Molti sostengono che il principale problema del bicameralismo perfetto sia il fattore tempo, ovvero il suo effetto di rallentamento sul processo legislativo. Ma se il Parlamento, in quanto sede di rappresentanza del pluralismo, svolge il ruolo di identificare un punto d'incontro tra le posizioni più diverse, c'è da chiedersi se si possa davvero parlare di un rallentamento totalmente ingiustificato. Il tempo del confronto, dell'informazione e della riflessione, elementi essenziali per qualsiasi discussione democratica, non può essere considerato solo in termini di costi, ma bisogna prendere in considerazione anche il rapporto costi-benefici che ne consegue.⁵¹⁵

I problemi del bicameralismo perfetto possono essere individuati in due aspetti specifici. Il primo riguarda il concetto di rappresentanza: il Senato della Repubblica nasce come sede di rappresentanza delle istanze territoriali, ma non essendoci differenze sostanziali tra le due camere l'esistenza di una seconda camera così configurata nulla aggiunge in termini di integrazione pluralistica.⁵¹⁶ La seconda camera dovrebbe svolgere un ruolo di attivazione e gestione dei processi di integrazione necessari alla costruzione dell'unità nazionale, ma la progressiva uniformazione subita dai due rami del Parlamento – a partire dalla durata, nel 1963, fino ad arrivare all'elettorato attivo con la legge costituzionale n. 1/2020 – ne fa venire progressivamente meno le virtualità.

Il secondo problema riguarda invece il rapporto tra Governo e Parlamento, il quale, a differenza di quella che è la narrazione diffusa, non è debilitato dalla mancanza di strumenti adeguati nelle mani dell'Esecutivo per affermare il proprio indirizzo politico. Il problema è più la qualità di questi strumenti e del loro utilizzo: la debolezza dell'azione esecutiva è infatti direttamente connessa alla debolezza della struttura politica degli esecutivi. Il vero problema dei Governi è infatti, storicamente, l'instabilità, favorita tra le altre cose dal meccanismo della doppia fiducia parlamentare e dal suo difficile bilanciamento in un sistema frammentato come quello italiano.⁵¹⁷

Sulla base di questi rilievi, tre sono le vie che si sono ripetutamente presentate come soluzioni ai problemi dell'attuale assetto bicamerale. Da un lato, vi è chi sostiene una

⁵¹⁵ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *II Seminario AIC – “I costituzionalisti e le riforme”*, Università di Milano, 28 aprile 2014, n. 2/2014, pp. 3-4.

⁵¹⁶ Cfr. L. Carlassare, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia, Annali 17*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001; L. Castelli, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010; A. D'Andrea, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente bicameralismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012.

⁵¹⁷ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, *op. cit.*, pp. 4-5.

transizione verso il monocameralismo⁵¹⁸; dal lato opposto si posizionano invece i fautori della differenziazione, la cui proposta è in genere quella di un Senato delle Regioni estraneo al nesso fiduciario. Tra le due posizioni emerge un'opzione mediana, che punta a trarre le virtualità del monocameralismo per inserirle nel sistema di garanzie bicamerale.⁵¹⁹

I fautori del monocameralismo basano le loro posizioni sull'assunto che il bicameralismo perfetto non abbia mai risposto alle esigenze di ponderazione della deliberazione per cui nasce, ma che anzi proprio in virtù dell'essenziale omogeneità delle due camere esse costituiscano una duplicazione l'una dell'altra, comportando inefficienze procedurali e il rallentamento della produzione normativa. Non solo, una fusione delle due camere in una sede parlamentare unica costituirebbe una sorta di "razionalizzazione" di quella che è la prassi affermata, incidendo anche sui costi della politica.

Unico vantaggio concreto del monocameralismo sarebbe la semplificazione procedurale, dando per assunto che la velocità decisionale sia un "bene" istituzionale in sé. L'assunto della velocizzazione dei lavori e della produzione normativa è, però, fallace: il bicameralismo odierno nel sistema italiano si esplica su due piani paralleli e sostanzialmente scollegati tra loro, che vedono la realizzazione di una sorta di sdoppiamento dei processi legislativi. Le due Camere, infatti, esaminano e discutono provvedimenti diversi in contemporanea, per poi procedere alla trasmissione al ramo opposto che si limiterà tendenzialmente a ratificare le scelte effettuate nel primo ramo. Questo comporta che un'eventuale fusione delle due Camere farebbe venire meno questa capacità del Parlamento, diminuendo nei fatti il numero di provvedimenti esaminabili, che sebbene non rappresenti in sé un effetto negativo – nell'ordinamento italiano la sovrabbondanza legislativa rappresenta un problema concreto –, non confuta la tesi monocameralista. Senza contare il fatto che verrebbe meno la ponderazione e la riflessione: per soddisfare queste esigenze non basta infatti la previsione di strumenti quali maggioranze qualificate, doppie letture o riserve d'assemblea – tutte ipotesi presentate dalla Commissione di esperti nominata dal Governo Letta per vagliare l'opzione monocamerale⁵²⁰ –, che nella concreta dinamica collettiva costituirebbero un mero

⁵¹⁸ Fra tutti, cfr. A. Palanza, *Perché sarebbe meglio votare "no" al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura E. Rossi, Pisa University Press, Pisa, 2020, spec. p. 253; A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, spec. p. 69.

⁵¹⁹ Cfr. A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Mucchi Editore, Modena, 2020.

⁵²⁰ Commissione per le Riforme costituzionali presieduta da G. Quagliariello. *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Gangemi, Roma, 2013.

aggravio procedurale, nonché una contraddizione rispetto alla logica di semplificazione decisionale della proposta di riforma.⁵²¹

Le spinte efficientistiche, volte a ridurre la complessità del Parlamento, presentano rischi concreti di una tirannia della maggioranza. È comprensibile tendere a un funzionamento efficiente tra Governo e Parlamento, ma è anche bene non sottovalutare il rischio opposto: un'unica camera, in perfetta sintonia con il Governo, in cui le minoranze rimangono schiacciate. Non a caso, le moderne democrazie medio-grandi risultano essere più compatibili con un assetto bicamerale.⁵²²

Vi sono poi i sostenitori del bicameralismo differenziato, modello che valorizza la necessità di maggiore ponderazione derivante da una doppia lettura, ma fornisce anche quel valore aggiunto dato dalla differenziazione dei due rami. Infatti, questo modello presuppone che la seconda camera – nel caso italiano, il Senato della Repubblica – segua un criterio diverso di rappresentanza, che sia di *status*, come nella *House of Lords* o nel Senato del Regno d'Italia, o secondo modelli di rappresentanza territoriale di vario tipo, come nella maggior parte dei modelli bicamerali vigenti. In termini di *iter* legislativo, questa differenziazione si tradurrebbe in un coinvolgimento intermittente della seconda camera, prevedendo delle leggi necessariamente bicamerali e potenzialmente la possibilità di richiamare tutte le leggi per evitare il verificarsi di una “tirannia della maggioranza” della Camera dei Deputati. Il primato nel processo legislativo, perciò, spetterebbe alla camera “bassa”, mentre alla seconda verrebbero affidati principalmente poteri di controllo e di istruttoria.

Innumerevoli le proposte sul punto, e tra tutte emerge la riforma Renzi-Boschi del 2016, bocciata dal corpo elettorale in quanto estremamente complessa e frutto di un processo politico che ne ha legato il destino a quella del suo Presidente del Consiglio. La riforma aveva intrapreso la strada della differenziazione basata sull'elemento territoriale, anche in virtù dell'originaria scelta in sede costituente rimasta incompiuta, affidando al Senato la rappresentanza delle realtà territoriali e lasciando alla Camera la rappresentanza dell'unità nazionale. Le virtualità del bicameralismo differenziato individuate da questa riforma erano, *in primis*, una semplificazione del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, svincolando il Senato e superando così il problema legato ai diversi sistemi elettorali. *In secundis*, dopo una prima fase di assestamento, il superamento del bicameralismo perfetto porterebbe a uno snellimento dell'*iter* di approvazione delle leggi, essendo prevista in questo modello una generale

⁵²¹ M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi, op. cit.*, p. 6.

⁵²² R. Bifulco, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 3.

prevalenza della Camera politica e un coinvolgimento del Senato in alcuni casi puntualmente indicati.⁵²³

La “terza via” di riforma dell’assetto parlamentare bicamerale paritario è costituita dal c.d. bicameralismo “procedurale”, con l’obiettivo di fluidificare la seconda lettura e così ripristinare l’efficienza decisionale del Parlamento. Particolarmente interessante risulta la proposta avanzata nel corso della X Legislatura, un progetto di riordino istituzionale presentato dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato nel 1990 ed esposto da Leopoldo Elia.⁵²⁴ Meccanismo pensato in un assetto ordinamentale radicalmente diverso – e molto più “centralista” – rispetto a quello attuale, rimane comunque forse una delle uniche possibili forme di intervento e di snellimento della procedura normativa. Questa proposta è in linea con l’idea di «una riforma *del* bicameralismo, ma *nel* bicameralismo»⁵²⁵: infatti, pur semplificando il procedimento legislativo, essa confermava il bicameralismo perfetto, conservando competenze e funzioni riconosciute ai due rami per materie tassativamente elencate e lasciando, in tutti gli altri casi, l’attuazione del principio c.d. “della culla e del richiamo”.⁵²⁶ Si valorizzerebbe, così, il meccanismo delle “navette”, rendendolo solo un passaggio eventuale di risoluzione dei contrasti e concretizzando il ruolo del Parlamento di sede di convergenza delle volontà.

Si può arrivare alla conclusione che non sia il bicameralismo in sé a creare distorsioni, in quanto si tratta di una tecnica organizzativa: esse non derivano dalla struttura paritaria del modello bicamerale italiano, bensì dalla sua implementazione concreta. Perciò si individua nelle procedure parlamentari il campo d’azione per garantire il rispetto del dettato costituzionale, affinché esso sia diritto vivente, capace di adattarsi ai cambiamenti sociali. Ciò non toglie che sia necessario intervenire su una struttura che non funziona: e sebbene questo dato di fatto non sia riconducibile esclusivamente alla struttura bicamerale del Parlamento – ci sono infatti i fattori di frammentazione politica e di instabilità dei governi da tenere in

⁵²³ B. Caravita. *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2016, spec. p. 5.

⁵²⁴ V. la relazione della Commissione Affari costituzionali del Senato, presentata il 16 maggio 1990, sul testo unificato di numerose proposte di legge costituzionale in tema di bicameralismo, redatta da Leopoldo Elia. La proposta era stata rilanciata da Giulio Tremonti nella XVII Legislatura (A. S. 2649): «è evidente che quella congegnata nel 1990 [è] una formula capace di generare un sistema quasi “ottimo”. Un sistema ancora formalmente bicamerale, ma sostanzialmente monocamerale. Con i benefici del primo, senza i (possibili) malefici del secondo»

⁵²⁵ L. Carlassare. *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d’Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, p. 351.

⁵²⁶ Con questa espressione si intende che la decisione finale su ogni progetto di legge spetta alla Camera presso cui è cominciato l’*iter legis*. Il secondo ramo conserva la facoltà di “richiamare” il testo entro un termine di 15 giorni dall’approvazione per riesaminarlo, trascorso il quale il procedimento si intende concluso. Cfr. C. Decaro. *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, a cura di C. Decaro, Luiss University Press, Roma, 2008, pp. 116-117.

considerazione –, essa non favorisce una razionalizzazione del procedimento legislativo, obiettivo raggiungibile invece attraverso un'esaltazione del valore bicamerale, facendo a meno delle ripetizioni.

3.3. Ripensare il Parlamento: verso una nuova centralità

Nell'attuale quadro politico finora delineato di verticalizzazione e accentramento di fatto del potere nelle mani dell'Esecutivo, c'è da chiedersi se l'attuale forma di governo parlamentare sia ancora la forma più adeguata a rispondere alle esigenze della società moderna. La tendenza a riformare il sistema accompagna la storia italiana dai suoi inizi e raggiunge il giorno d'oggi, fino ad arrivare alla legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari e alla proposta di riforma del Governo Meloni sul premierato. In tutti questi tentativi di riforma viene messo in discussione lo *status quo* e, in un certo senso, il peso della rappresentanza a fronte delle difficoltà per il sistema di funzionare adeguatamente e di rispondere alle necessità dei cittadini, oltre che al fabbisogno normativo crescente. Seguendo questa logica, perciò, risulta naturale domandarsi se abbia senso o meno continuare a difendere l'equilibrio attuale se il Parlamento – agli occhi dei più – non funziona come dovrebbe.

A partire dal processo di integrazione europea fino al farraginoso funzionamento del Parlamento, la verticalizzazione del potere normativo è in atto. È perciò necessario riflettere se sia il caso, e quali siano le modalità migliori, di accompagnare questa tendenza senza condannare il Parlamento al ruolo di istituzione obsoleta e ridondante. Non opporsi al cambiamento, bensì accoglierlo, cercando di imprimere la direzione auspicata.

Questo può accadere solamente attraverso un ripensamento del ruolo del Parlamento nel suo complesso: esso non è più da tempo il *player* centrale della produzione legislativa, e con tutta probabilità la “centralità” parlamentare tanto agognata dai costituenti – se mai è davvero esistita – non potrà tornare a rivivere i suoi tempi d'oro. Infatti, il problema principale del Parlamento è l'incapacità fattuale di rispondere alle esigenze del presente, in una società radicalmente diversa rispetto al secondo dopoguerra, caratterizzata da ritmi e complessità di tutt'altro rango: si rende ineludibile, perciò, l'ideazione di una “nuova centralità” del Parlamento perché si renda imprescindibile in un sistema in evoluzione come quello attuale.

3.3.1. Il ritrovato valore della funzione di controllo

A fronte del progressivo spostamento del baricentro legislativo dal Parlamento al Governo, è necessario prendere in considerazione l'intervento di razionalizzazione del

procedimento legislativo in ottica di qualità della legislazione. Questa impostazione rappresenta un passo importante per una riaffermazione delle prerogative parlamentari, o comunque per un «riposizionamento dell'Istituzione parlamentare nei rapporti con altre autorità, al fine di ridefinire il ruolo e gli spazi decisionali»⁵²⁷.

Uno degli obiettivi che andrebbero presi in considerazione in virtù della perdita di centralità del Parlamento è il potenziamento dell'istruttoria legislativa nel procedimento legislativo. Si tratta infatti della fase di "controllo" della qualità della normazione, la quale non deve essere fraintesa con un mero esercizio di stile, bensì come un fondamentale strumento di democrazia e un veicolo di garanzia per i cittadini. Questo perché un prodotto legislativo scadente è "precario", in quanto non solo perde di astrattezza e di generalità, ma anche la sua aspirazione a durare nel tempo viene meno. Un esempio lampante è dato dalla legislazione derivante dai decreti-legge "milleproroghe", adottati ormai annualmente dal Governo: la precarietà della legge si traduce in incertezza per gli operatori e, più in generale, per la cittadinanza.

Ad oggi, l'istruttoria ha luogo in gran parte in ambito governativo, per cui il Parlamento si inserisce solo in un secondo momento come camera di compensazione. Il Parlamento interloquisce principalmente con il Governo nella fase di istruttoria legislativa: è all'Esecutivo, e in particolare al Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), che si rivolgono le Commissioni per l'integrazione documentale, in quanto esso detiene la maggior parte delle informazioni necessarie. Questo influisce necessariamente tanto sul contenuto dei testi quanto sulle tempistiche relative all'approvazione.⁵²⁸

Il dialogo che si instaura tra Governo e Parlamento nella fase istruttoria non va nella direzione che uno auspicherebbe: la prospettiva sarebbe quella di una separazione dei poteri, e quindi di un'effettiva distinzione dei ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo in questo frangente. Infatti, sebbene sia necessaria una collaborazione in virtù dell'obiettivo condiviso di miglioramento della qualità dei testi, le fasi istruttorie dovrebbero essere tenute distinte proprio perché svolgono due funzioni totalmente diverse, in linea con quanto attribuito dalla Costituzione ai singoli organi. L'istruttoria governativa ha l'obiettivo strategico di fornire la documentazione tecnica volta alla realizzazione dell'indirizzo politico governativo, mentre

⁵²⁷ A. Picone. *Il controllo di qualità sui testi normativi nel Regolamento e nella prassi della Camera dei deputati, in Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei Deputati, Roma, 2013, p. 932.

⁵²⁸ G. Rivosecchi. *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1-2/2019, pp. 81-82.

l'istruttoria parlamentare deve controllare l'operato del Governo, ed è sottoposta al vincolo di pubblicità quando inclusa nella sede referente dell'*iter legis*.⁵²⁹

Nell'evoluzione della forma di governo sperimentata nel corso degli ultimi decenni, si è verificata un forte distacco dal dettato regolamentare in favore di prassi che vedono una particolare incidenza governativa sulle procedure parlamentari, a partire dal maxiemendamento abbinato alla questione di fiducia. Questo si è sommato alla normalizzazione dell'abuso della decretazione d'urgenza, che per sua stessa natura tende a comprimere considerevolmente i tempi istruttori: l'abbinamento di questi tre espedienti comporta non solo il fenomeno del "monosedismo", che di per sé non è necessariamente sintomo di una mancata istruttoria, ma comporta anche il fatto che l'esame in commissione non avrà l'obiettivo di valorizzare l'istruttoria legislativa ma sarà esclusivamente propedeutico a valutare l'incidenza del maxiemendamento che, una volta presentato, assorbirà qualsiasi tentativo di discussione.

A livello di linee di intervento, è impellente un riordino dei processi di produzione normativa per garantire un effettivo rafforzamento della fase istruttoria, valorizzando i poteri propri in mano alle Commissioni. Un rafforzamento dell'istruttoria sul versante parlamentare presuppone una valorizzazione delle burocrazie parlamentari, dotandole delle *expertise* necessarie per colmare le asimmetrie informative, ad esempio mediante il coinvolgimento di più esperti in competenze settoriali. In questa ottica, partendo dal presupposto che per i decreti-legge, così come per i disegni di legge ad iniziativa governativa, gran parte dell'istruttoria venga svolta a livello governativo, è necessario puntare a un'attività di coordinamento e promuovere un raccordo tra strutture governative e parlamentari.

Il problema legato all'istruttoria, già aggravato dalla realtà sempre più complessa, si accentua ancora di più con il progressivo affermarsi della decretazione d'urgenza di carattere multisettoriale nella produzione normativa. Si tratta di un assetto di fatto che vede la fase istruttoria ancora più compressa, poiché si somma anche la complessità degli argomenti trattati. Spesso, infatti, diventa difficile individuare una commissione a cui assegnare l'esame del disegno di legge, per cui vengono reindirizzati verso le commissioni c.d. "a competenza trasversale", senza perciò che si entri in un'analisi specifica delle singole disposizioni.

Queste difficoltà già sedimentate non hanno fatto altro che amplificarsi con la riforma costituzionale sul taglio del numero dei parlamentari. È comprensibile che i parlamentari componenti delle singole commissioni, il cui lavoro è necessariamente aumentato, svolgano le proprie attività istruttorie in maniera meno efficace. In questo senso, potrebbero essere utili

⁵²⁹ *Ibid.*

delle misure di carattere sanzionatorio, ad esempio limitazioni alla calendarizzazione dei provvedimenti che manchino degli adeguati documenti di supporto eventualmente previsti dai regolamenti parlamentari, di cui un esempio potrebbe essere un'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

È necessario un vero e proprio ripensamento del sistema delle commissioni parlamentari, che ne riflettano l'importanza attuale e potenziale nel rinnovato contesto normativo. Sul piano della struttura, è essenziale una riorganizzazione del sistema delle commissioni permanenti: a partire da un intervento per renderle più rispondenti all'assetto ministeriale delineatosi fino ad oggi, in modo tale da instaurare un chiaro rapporto tra commissione e Ministro competente per favorire le attività in collaborazione con il Governo. In secondo luogo, si ipotizza un'omogeneizzazione tra le due Camere, in termini di numero ma anche di competenza: in questo senso, è auspicabile una progressiva integrazione dei lavori tra le Camere, ad esempio attraverso un ricorso sistematico alle c.d. "commissioni congiunte" per l'attività conoscitiva. Si ipotizza anche un riaccorpamento delle commissioni permanenti, soprattutto in virtù della riduzione del numero dei parlamentari, che però si potrebbe operare abbandonando il criterio tradizionale di ripartizione "per materia", optando invece per un criterio funzionale.⁵³⁰ Un ridisegno delle commissioni nella direzione dell'omogeneità tra le competenze delle commissioni dei due rami avrebbe l'obiettivo di favorire un approccio comune nel disegno delle politiche pubbliche.

Inoltre, sarebbe necessario un intervento in ottica di valorizzazione delle Commissioni bicamerali, con l'obiettivo di rafforzare l'attività di indirizzo e di controllo del Parlamento nei confronti dell'esecutivo attraverso la concentrazione in un'unica sede di queste attività e riducendo la frammentazione del Parlamento.⁵³¹ Questa operazione di valorizzazione del controllo in commissione deve però accompagnarsi di una maggiore apertura alla società civile da parte delle stesse commissioni permanenti. Si tratta di un'istanza ancora più impellente in virtù della riduzione della rappresentatività del Parlamento, che può essere integrata riprendendo l'istituto delle consultazioni dei cittadini come parte integrante dell'attività di controllo.⁵³² In questo modo, si potrebbe sopperire a quella mancanza di trasparenza necessaria perché le commissioni svolgano anche quel ruolo di sede di mediazione politica tra le parti.

⁵³⁰ L. Gori, E. Rossi. *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2016, p. 31.

⁵³¹ F. Neri. *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2020, p. 509.

⁵³² C. Fasone. *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2022, p. 22.

Tutte queste operazioni di riforma servono a riportare il Parlamento a un ruolo di centralità ritrovata. È indubbio che rinvigorire il Parlamento, recuperarne il ruolo decisionale significa rinvigorire la democrazia stessa. L'idea del "Parlamento decidente" è condivisibile nel senso dell'assicurare una decisione in tempi ragionevoli, ma lo scopo del procedimento legislativo non può coincidere con una semplice assunzione di decisioni: l'esaltazione del solo aspetto decisionale non fa altro che avallare ciò che nella prassi si è già verificato, ovvero la trasformazione del Parlamento in luogo di ratifica di decisioni già prese altrove. Bisogna tornare a valorizzare quello che rende il Parlamento "altro": la rappresentatività, la partecipazione, la trasparenza che gli organi parlamentari possono fornire ai processi decisionali. Il Parlamento deve infatti poter contribuire alla decisione nel momento dell'istruttoria (della "pre-decisione"), quella fase decisiva e delicata «che comprende l'inquadramento del problema, la definizione degli interessi coinvolti, l'individuazione delle strategie dirette a risolverlo».⁵³³ In questo senso, continua a valere la massima per cui un parlamento è "forte" quando "forti" sono le Commissioni in cui si articola.

È importante richiamare l'attenzione sull'importanza del coinvolgimento dei parlamenti nei processi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche non solo nella fase *ex ante*, ma anche nella fase *ex post* del ciclo regolatorio.⁵³⁴ Si tratta anche questo di un elemento che risulta essere particolarmente radicato nella storia del parlamentarismo: da un lato, il monitoraggio dell'attuazione delle leggi e di quali sono i suoi effetti può essere considerato come un'estensione della funzione legislativa, nel quadro della visione ciclica del processo di produzione normativa, seguendo, perciò, l'obiettivo di produrre meno leggi ma migliori; dall'altro lato, la valutazione *ex post* può essere considerata strumentale alla funzione di controllo nei confronti del potere esecutivo. In una cornice in cui il potere regolatorio è sempre più dominato dall'Esecutivo e la legge dipende sempre più da decisioni tecniche di attuazione al di là del controllo parlamentare, il tentativo di recuperare spazi di intervento per i parlamenti nel monitoraggio dell'attuazione rappresenta un naturale contrappeso a questa tendenza.

Su questo punto, un tentativo si rinviene nella riforma Renzi-Boschi, la quale inserisce nel più ampio quadro di ripensamento della struttura del parlamento anche una riflessione sul significato della funzione parlamentare di controllo, e in particolare della valutazione delle

⁵³³ N. Lupo, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, op. cit., pp. 147-148.

⁵³⁴ Sulle due fasi di valutazione delle politiche pubbliche, si v., per l'ordinamento italiano, A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007. Nella letteratura anglosassone, si parla di "pre" e "post legislative scrutiny", v. F. De Vrieze, V. Hasson, *Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance*, WFD, London, 2017.

politiche pubbliche. L'idea originaria della riforma prevedeva la creazione di due circuiti istituzionali distinti: alla Camera dei deputati sarebbe stata affidata la responsabilità del rapporto di fiducia con il Governo, la definizione dell'indirizzo politico, la maggior parte della funzione legislativa e il controllo sull'operato governativo; al nuovo Senato delle Autonomie, invece, il ruolo di collegamento tra lo Stato e le autonomie territoriali, con una partecipazione limitata alla funzione legislativa e alla gestione degli atti normativi dell'UE. Inizialmente, il Senato non avrebbe avuto una funzione generale di valutazione delle politiche pubbliche, ma si sarebbe concentrato sulla verifica dell'attuazione delle leggi statali e sull'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio. Tuttavia, durante i lavori parlamentari, la composizione e le funzioni del Senato sono state riviste, riducendo parzialmente il suo carattere territoriale e introducendo un ruolo di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, aprendo così alla possibilità di attribuire alla seconda Camera una funzione generale di controllo diretto sulle amministrazioni.⁵³⁵

L'esito referendario ha determinato il fallimento di questo specifico intervento, ma l'acceso dibattito prodotto dalla riforma del 2016 ha portato all'istituzione, presso il Senato della Repubblica, dell'Ufficio Valutazione Impatto (UVI).⁵³⁶ L'UVI si inserisce in un assetto amministrativo parlamentare già formato: entrambi i rami hanno già unità amministrative dedicate a una verifica e controllo *ex post*, slegata dalla valutazione governativa e disgiunta da qualsiasi esito procedurale. Al di là delle caratteristiche comuni, gli approcci si differenziano: alla Camera, il Servizio per il Controllo Parlamentare svolge un monitoraggio quantitativo sull'attuazione formale delle leggi, a cui nel 2017 si è tentato di affiancare uno studio sugli obiettivi e i metodi attuativi. Al Senato, l'approccio si concentra sulla documentazione di carattere generale sulla qualità della regolamentazione, mancando però una capacità valutativa che copra anche la verifica d'impatto. L'UVI si inserisce in questo spazio, costituendo il passo più deciso compiuto fino ad ora verso una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche. Esso ha un carattere multidisciplinare votato alla diffusione della cultura e del metodo della valutazione delle politiche pubbliche nelle istituzioni. Le peculiarità attengono, *in primis*, all'assetto organizzativo: la sua attività di valutazione è radicata in un Comitato esterno e trasversale rispetto all'organizzazione del Senato, rendendo così estremamente

⁵³⁵ E. di Carpegna Brivio. *Il ruolo valutativo del parlamento italiano tra occasioni perdute e lenti processi di riforma*, in *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, a cura di E. di Carpegna Brivio, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 98-99.

⁵³⁶ L'UVI è stato istituito con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 90 del 28 giugno 2016. La scelta di radicare la base giuridica all'esterno del regolamento *maior* ha portato però a delle complicazioni nel suo concreto funzionamento, ovvero all'esclusione di qualsiasi connessione sistematica con le procedure decisionali.

flessibile a struttura dell'Ufficio. *In secundis*, l'approccio metodologico è innovativo, da un lato, in quanto sposta l'attenzione dal provvedimento legislativo alla politica pubblica – intesa come insieme di atti, istituzioni e procedure –, ampliando così il campo di studio; dall'altro, in quanto concentra la sua attenzione sull'analisi e la valutazione degli effetti attesi anziché degli effetti prodotti.⁵³⁷ Questo strumento presenta però delle criticità che ne limitano le potenzialità di incidere concretamente sulle decisioni parlamentari: a partire dal fatto che dare seguito alle ricerche svolte dall'UVI costituisce una semplice possibilità rimessa alla volontà degli organi decisionali – neanche la riforma del regolamento del Senato del 2017, infatti, ha previsto un suo collegamento ai procedimenti decisionali –; inoltre, la sua istituzione solo in Senato riflette l'impostazione del tentativo di riforma del 2016, che però non ha ragione d'essere in un contesto bicamerale perfetto; infine, l'attività dell'UVI è nei fatti congelata dall'inizio della XVIII Legislatura, non essendo stati commissionati nuovi studi. Allo stato attuale, perciò, continua a mancare la possibilità di fare della valutazione delle politiche pubbliche un vero fattore di ripensamento del ruolo rappresentativo parlamentare: finché non verrà garantita la circolarità tra attività analitica e organi di decisione politica, i parlamentari non saranno spinti ad attingere ai documenti informativi per confrontarli con quanto deliberato.⁵³⁸

Si può affermare che il parlamentarismo oggi si esprima essenzialmente attraverso due aspetti fondamentali: una prestazione sistemica e una funzione istituzionale. La prima si concentra sulla rappresentanza: poiché non è sempre possibile un confronto diretto e fruttuoso tra gli interessi e le identità sociali, i Parlamenti diventano l'arena principale per identificare un punto di convergenza. La funzione istituzionale, invece, è il controllo: oramai, la recessività della funzione legislativa – o meglio, l'incapacità delle assemblee di esercitarla con un margine significativo di discrezionalità politica – rende il controllo sui Governi e sull'amministrazione come il “*core business*” degli attuali Parlamenti. Gli strumenti di controllo diventano perciò strumenti preziosi in grado, se sorretti da una dinamica politica collaborativa, di manifestare con pienezza le proprie virtualità.⁵³⁹ Orientare gli sforzi verso la valutazione e il controllo implica spostare l'attenzione dalle tradizionali attività emendative, storicamente dominanti in entrambe le Camere, per riscoprire l'importanza politica dell'analisi e della valutazione degli

⁵³⁷ E. Griglio. *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, pp. 219-220.

⁵³⁸ E. di Carpegna Brivio. *Il ruolo valutativo del parlamento italiano tra occasioni perdute e lenti processi di riforma*, *op. cit.*, pp. 105-106.

⁵³⁹ M. Luciani. *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 5.

effetti generati da una legge o una politica pubblica. Questo può migliorare il dialogo tra Parlamento e Governo, influenzando anche la pianificazione dei futuri interventi legislativi.⁵⁴⁰

3.3.2. Il complesso *trade-off* tra governabilità e rappresentatività alla luce della proposta di riforma del premierato

La consapevolezza che la disciplina costituzionale sulla forma di governo parlamentare fosse inadeguata non è una novità, ma risale persino alla Costituente. Ne è testimonianza la vicenda dell'ordine del giorno Perassi, in cui già si faceva riferimento alla necessità di predisporre «dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo». Il punto di incontro che si delineò in Assemblea costituente, tra chi aspirava a una forma di governo presidenziale e chi sosteneva invece il parlamentarismo, fu proprio l'ordine del giorno Perassi, che si proponeva di irrobustire il parlamentarismo con dei meccanismi di razionalizzazione. Meccanismi che, però, non furono adottati, e la cui mancanza si ripercuote tutt'oggi sul funzionamento della forma di governo.

Alla ricerca della stabilità dei governi italiani e di un loro rafforzamento è stata perciò corrisposta ciclicamente la proposta di riforme costituzionali volte a modificare la forma di governo.⁵⁴¹ Secondo gli orientamenti di pensiero che hanno puntualmente ispirato queste

⁵⁴⁰ E. Griglio, *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, op. cit., p. 221. In questo senso rileva la tesi di V. Lippolis, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Federalismi.it*, n. 11/2009, p. 11, il quale sosteneva che «dare concretezza alla funzione di valutazione delle politiche pubbliche potrebbe costituire per il Parlamento un bilanciamento al fenomeno del defluire del potere legislativo verso altri soggetti, primo fra tutti il Governo».

⁵⁴¹ Il processo riformista che ebbe inizio alla fine degli anni Settanta aveva l'obiettivo di superare la soluzione di "governo debole" che si era nei fatti affermata. Il primo esempio fu il tentativo operato dalla Commissione Bozzi (1983-85), nella cui relazione conclusiva si proponeva di mantenere la forma di governo parlamentare e il rapporto fiduciario con le Camere, prevedendo un contestuale rafforzamento della funzione di indirizzo e di coordinamento del Capo del Governo attraverso la creazione di un organo c.d. "Consiglio di Gabinetto". Un secondo tentativo si ebbe con la Bicamerale De Mita-Jotti (1992-1993), la quale propose una forma di governo "neoparlamentare", prevedendo l'investitura diretta del Primo ministro da parte del Parlamento, l'attribuzione al Presidente del Consiglio della responsabilità di nominare revocare i ministri e la contestuale introduzione dell'istituto della c.d. "sfiducia costruttiva". Il Comitato Speroni (1994), invece, propose un modello basato sull'elezione diretta del Primo ministro e l'elezione del Presidente della Repubblica, con funzioni di garanzia, da parte del Parlamento. Successivamente, la Commissione bicamerale D'Alema (1997-98) riprese la proposta di una forma di governo semipresidenziale, prevedendo l'elezione diretta del Capo dello Stato e la nomina del Primo ministro in base ai risultati elettorali; modificava, inoltre, l'articolazione interna del Governo per favorire il primato del Presidente del Consiglio nella compagine governativa e fornire all'Esecutivo poteri più incisivi nell'*iter* normativo. Nel 2005 venne approvato in Parlamento, e bocciato in sede referendaria l'anno successivo, la legge costituzionale c.d. "*Devolution*" (testo di legge costituzionale 16 novembre 2005, n. 2544-D): essa prevedeva il rafforzamento del Presidente del Consiglio, trasformandolo in Primo Ministro e prevedendone l'elezione diretta. La c.d. "Bozza Violante" (2007) optava invece per il rafforzamento dell'Esecutivo in Parlamento attraverso l'introduzione di meccanismi volti a velocizzare le decisioni e a favorire la stabilità del Governo. Poi, con la proposta A.C. 5386, approvata dal Senato nella XVI Legislatura, si intendeva introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, mantenendo la fiducia parlamentare all'Esecutivo e delineando quindi una forma di governo

proposte, la stabilità politica del Paese e il suo buon andamento, tanto interno quanto nei suoi profili europei ed internazionali, sarebbero raggiungibili solo attraverso una transizione dal modello parlamentare a un modello di legittimazione del potere a trazione monocratica. L'impressione, però, è che questa impostazione intraprenda la direzione della semplificazione del potere, trasferendolo dal popolo sovrano a *un* sovrano, teso a valorizzare la decisione a scapito del processo e della rappresentanza plurale, diffusa, collegiale.

È il “governo della complessità” a restituire un'immagine di ingovernabilità del quadro politico italiano, complessità che deriva da una molteplicità di frammentazioni – politica, sociale, economica e culturale – che mettono in difficoltà il Governo e la sua maggioranza nell'espressione di un indirizzo politico unitario. La complessa struttura del modello di governo parlamentare ha dimostrato di essere in crisi, tanto da generare un cortocircuito che non ha risparmiato neanche il principio democratico-rappresentativo. Il mancato rispetto di questo principio cardine della democrazia moderna da parte delle istituzioni stesse ha generato la “stagione dell'antipolitica”, che ha a sua volta prodotto il fenomeno della verticalizzazione del potere, a cui si lega proprio il concetto della governabilità “a tutti i costi”. La perdita di fiducia e di legittimazione delle istituzioni e dei partiti politici ha portato alla trasformazione della democrazia rappresentativa in una democrazia “meramente procedurale”.⁵⁴²

La crisi della rappresentanza politica ha un peso particolare in un modello parlamentare come quello italiano, poiché incide sull'essenza stessa della forma di governo: ciò che muta è il ruolo del Parlamento stesso, con il concomitante deteriorarsi dei processi democratici alimentato dall'avanzare del mito della governabilità⁵⁴³ e del suo raggiungimento attraverso la valorizzazione di *iter* decisionali veloci e semplificati. Si è perso di vista il valore della complessità intesa come pluralismo e sintesi, privilegiando invece una chiave di lettura che la traduce in farraginosità e inefficienza.

semipresidenziale. Nel 2013 venne costituita la Commissione Letta per le riforme costituzionali, che produsse un documento che doveva fungere da base per una riforma organica della Costituzione e prevedeva la modifica della forma di governo, o tramite la razionalizzazione del sistema parlamentare o con l'introduzione del semipresidenzialismo alla francese, e il superamento del bicameralismo paritario. Infine, anche la riforma Renzi-Boschi, svincolando il Senato dal circuito fiduciario, si muoveva nella stessa direzione delle proposte qui brevemente descritte: quella di mettere i Governi nelle condizioni di poter rispondere adeguatamente alle esigenze del corpo sociale. V. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Riforme Istituzionali. *La forma di governo nei principali tentativi di riforma costituzionale. Dossier di sintesi*, n. 3, 8 luglio 2013.

⁵⁴² A. Apostoli. *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, spec. p. 51.

⁵⁴³ A. Lucarelli. *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, spec. p. 30 ss.

È in questo contesto che si inserisce il disegno di legge costituzionale (A.S. 935)⁵⁴⁴ presentato dal Governo Meloni: la riforma del premierato, “madre di tutte le riforme”⁵⁴⁵, con l’intento dichiarato di assicurare una maggiore stabilità e una continuità governativa al Paese. La riforma prevede innanzitutto l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestuale al rinnovo del Parlamento, e che egli debba avere la fiducia delle Camere. Si disciplinano poi due ipotesi di sfiducia, una iniziale e l’altra – eventuale – in corso d’opera. Nella prima ipotesi, il Presidente della Repubblica rinnova l’incarico di formare il Governo, il quale, se a vuoto, comporta lo scioglimento delle Camere; nella seconda ipotesi, le ipotesi sono il conferimento da parte del Capo dello Stato di un secondo incarico al dimissionario, o il conferimento dello stesso a un parlamentare eletto in collegamento al Presidente del Consiglio precedente. In tal caso, l’incarico è conferito con il compito di portare avanti il programma politico su cui il Presidente del Consiglio aveva precedentemente ottenuto la fiducia. Un altro elemento rilevante è l’indicazione relativa alla legge elettorale: si dice che la legge dovrà ispirarsi a principi di rappresentatività e governabilità, non indicando la formula elettorale ma prevedendo la necessità di garantire un premio di maggioranza, pari al 55%, per le liste collegate al Premier eletto, così da assicurargli una maggioranza parlamentare consistente. Infine, si prevede l’abolizione dei senatori a vita, con l’obiettivo di estendere la legittimazione democratica a tutti gli istituti della forma di governo.

Sulla carta, si tratta di un intervento che si limita a modificare chirurgicamente poche previsioni costituzionali, «in continuità con la tradizione costituzionale e parlamentare italiana»⁵⁴⁶, ma si prospettano degli effetti che avranno delle ramificazioni ben diverse. Questo tipo di intervento “minimale” non permette di «preservare al massimo grado le prerogative» del Parlamento e del Presidente della Repubblica, bensì proprio il rafforzamento di un potere senza intervenire sugli altri comporta il rischio di un ulteriore squilibrio per la già instabile forma di governo.

⁵⁴⁴ Senato della Repubblica. Disegno di legge costituzionale n. 935, recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, XIX Legislatura, 15 novembre 2023.

⁵⁴⁵ Espressione utilizzata dalla Presidente del Consiglio Meloni durante la conferenza stampa del Consiglio dei Ministri n. 57, in cui è stato approvato il disegno di legge sulla riforma costituzionale: «questa è la madre di tutte le riforme che si possono fare in Italia. [...] Si va verso la Terza Repubblica». V. M. Guerzoni, *Meloni: “Ecco il premierato, madre di tutte le riforme”*, in *Corriere della Sera*, 3 novembre 2023; ANSA, *Cdm approva il premierato. Meloni: “La madre di tutte le riforme, ora decidono i cittadini”*, 5 novembre 2023.

⁵⁴⁶ Senato della Repubblica. Disegno di legge costituzionale n. 935, recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*, XIX Legislatura, 15 novembre 2023, p. 4.

In sede di audizione presso la 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) in Senato, dove il provvedimento è attualmente in discussione, sono stati evidenziati più profili problematici⁵⁴⁷ del testo proposto dal Governo Meloni. A partire dalla configurazione dei poteri del Presidente del Consiglio stesso: essi, infatti, risulterebbero forti nell'*input* – in quanto investito direttamente – ma debole nell'*output*, in quanto non avrebbe a disposizione poteri di nomina e di revoca dei ministri. Inoltre, in merito al rapporto tra Governo e Parlamento, la proposta mantiene fermo l'istituto tipico del regime parlamentare, ovvero il rapporto di fiducia (e il suo eventuale venir meno): ma se il presupposto è l'alterità – la fiducia e la sfiducia possono esistere solo tra due soggetti distinti –, in questo caso l'investitura del Presidente del Consiglio in collegamento con l'elezione del Parlamento comporterebbe una sostanziale sovrapposizione tra Capo del Governo e maggioranza, nel procedimento legislativo ma non solo. Soprattutto, ne sarebbe logica conseguenza il principio del *simul stabunt, simul cadent*: principio, però, non accolto dalla proposta, che infatti prevede la possibilità di un “secondo tempo”, dando o confermando la fiducia, in ciò che si presenta come uno strumento fatto per assicurare ai partiti della maggioranza uno strumento di minaccia nei confronti del Presidente del Consiglio. Un altro elemento critico riguarda il premio di maggioranza, o meglio, l'assenza di indicazioni in merito alle condizioni della sua operatività: se il sistema elettorale per il Presidente consentirà il confronto tra più di due candidati, il premio potrebbe essere conquistato da una maggioranza relativa molto bassa, andando incontro a una forte disproportionalità e a una probabile censura della Corte costituzionale, in base a quanto stabilito nella sentenza n. 1/2014.⁵⁴⁸ Infine, la figura che verrebbe più di tutte stravolta sarebbe quella del Presidente della Repubblica, ridefinendo in senso limitativo i suoi compiti di arbitro e di garante della Costituzione. Senza l'investitura mediata dal Capo dello Stato, il Presidente del Consiglio godrebbe di un capitale politico enorme senza le garanzie che il conferimento del mandato

⁵⁴⁷ Le audizioni in 1° Commissione permanente Affari costituzionali del Senato forniscono interessanti spunti di riflessione sulle virtualità e le criticità della riforma. In particolare, v. G. Azzariti, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (DDL nn. 935 e 830)*; S. Curreri, *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*; G. Zagrebelsky, *Appunto per l'audizione presso la 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sul DDL n. 935*.

⁵⁴⁸ Con la sentenza n. 1 del 2014, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale della legge elettorale politica 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. “Calderoli” o “Porcellum”) nella parte in cui prevedeva l'assegnazione di un premio in termini di seggi alla lista (o alla coalizione di liste) che avessero conseguito la maggioranza relativa dei voti. La Corte ha ritenuto che il premio di maggioranza fosse eccessivamente distorsivo in quanto comprometterebbe il principio dell'eguaglianza del voto. V. Sent. cost. n. 1/2014, cons. in dir. § 1.1 e 3.1.

comporta. Ma anche il Parlamento viene chiamato in causa: un'investitura popolare diretta, in concomitanza con la perdita di fiducia della cittadinanza nei confronti dei partiti e delle istituzioni rappresentative, comporterebbe una legittimazione delle forzature che il Governo mette in atto quotidianamente nello svolgimento delle sue funzioni.

Il disegno di legge costituzionale ha visto il deposito di quattro emendamenti governativi volti a sciogliere i dubbi emersi in fase di audizione. In particolare, essi hanno riguardato tre aspetti critici evidenziati dagli auditi nel merito del funzionamento delle previsioni contenute nel testo originario: il premio di maggioranza e il potere di scioglimento delle Camere. Di particolare rilevanza l'emendamento n. 3.2000 interviene rendendo più flessibile il sistema elettorale, rimuovendo il riferimento alla cifra del 55% dei seggi per il premio di maggioranza, senza però prevedere una soglia minima per accedervi. Ma anche gli emendamenti 2.2000 e 4.2000, sul potere di scioglimento, puntano a chiarire le condizioni in cui il Premier possa effettivamente chiedere lo scioglimento delle Camere.⁵⁴⁹

La prassi ha dimostrato come una maggiore verticalizzazione sia necessaria per garantire buon funzionamento del sistema istituzionale, ma questo non deve necessariamente tradursi nell'accentuare la personalizzazione del potere esecutivo. In generale, l'elezione diretta di un vertice politico non è da ostracizzare in nome del principio della democrazia deliberativa, ma un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio di dovrebbe necessariamente accompagnare a un rafforzamento dei c.d. contropoteri, cosa che la proposta del Governo Meloni non affronta. Ciò necessiterebbe di una revisione decisamente più complessa dell'assetto costituzionale, che mal si sposa con l'approccio "minimale" di questa proposta di riforma. In questa prospettiva, si dovrebbe affrontare il tema della crisi del parlamento: risulterebbe necessario introdurre disposizioni costituzionali idonee a estirpare le prassi che hanno consentito al Governo di agire in spregio del dibattito parlamentare e dei principi di trasparenza e di responsabilità.⁵⁵⁰

Nel momento attuale, in assenza di un'etica politica diffusa e in presenza, invece, di distorsioni nel funzionamento del sistema e di comportamenti faziosi che inquinano il dibattito politico, occorre domandarsi se sia davvero una buona idea prevedere un'elezione diretta, con la probabile conseguenza di spaccare ulteriormente l'elettorato in due parti nettamente contrapposte. Non è utile, infatti, prendere in considerazione i modelli astratti: le virtualità

⁵⁴⁹ V. S. Ceccanti, *Guida ai 4 emendamenti del Governo al testo premierato*, 17 febbraio 2024, consultabile su: www.stefanoceccanti.it.

⁵⁵⁰ G. M. Salerno, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *Federalismi.it*, 2023, pp. 11-12.

legate al modello che si propone in questa riforma emergono già prendendo in considerazione casi simili, come il sistema a livello regionale o casi comparati. Ma è necessario calare il modello nella realtà politica e sociale, perché è da essa che dipende la buona riuscita del primo. La Costituzione nasce come uno strumento per dare una risposta a problemi politici, determinati da situazioni storiche; allo stesso modo, modifiche della Costituzione devono essere adeguate all'evoluzione di queste situazioni storiche. Occorre perciò domandarsi se l'elezione diretta sia effettivamente adeguata a rispondere al problema dell'instabilità, o se sia un modo immediato per assecondare la crisi del sistema e le tendenze antipolitiche degli ultimi anni.

In conclusione, l'obiettivo della governabilità, pur comprensibile, non si può ridurre alla decisione in quanto atto, bensì ricondurre alla decisione in quanto processo: le fasi di ingovernabilità, fisiologiche in una democrazia moderna e plurale, vanno affrontate attraverso l'ascolto, e questo non può che avvenire all'interno del Parlamento inteso in quanto sede di rappresentanza. Le distorsioni della forma di governo parlamentare e le mire del Governo Meloni di costruire un modello all'insegna della stabilità comportano una necessaria riflessione. Come si è visto, l'Esecutivo si è affermato nel corso degli ultimi decenni come vero *dominus* dell'attività parlamentare, trasformando il processo decisionale delle Camere in un mero atto di ratifica di decisioni prese altrove. Il Governo, pertanto, è già forte, e un ulteriore rafforzamento in questo senso rischia di accentuare le difficoltà già presenti nell'attività di controllo dell'operato dell'Esecutivo, a partire dalla marginalizzazione del ruolo del Presidente della Repubblica quale organo di garanzia. Ma un eventuale accentramento governativo del potere determinerebbe anche il tramonto del Parlamento, configurandosi così un modello di governo fondato sul principio di identità e di decisione e non più sulla rappresentanza e sul confronto.

Conclusioni

Il presente elaborato si era prefissato l'obiettivo di analizzare lo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento alla luce della crisi delle assemblee rappresentative, con particolare attenzione alle degenerazioni del procedimento legislativo provocato dall'abuso della decretazione d'urgenza. A fronte di un Parlamento che fatica ad esercitare la propria funzione legislativa e a offrire una sintesi efficace dei bisogni sociali, si rende necessaria una riflessione sul suo ruolo nell'attuale panorama politico-istituzionale e sulla sua perdita di centralità a vantaggio degli organi esecutivi. L'obiettivo di questo lavoro era quindi quello di esaminare le dinamiche distorsive che si sono instaurate tra Governo e Parlamento nell'espressione del potere legislativo e di individuare possibili prospettive di riforma per dare seguito alle richieste di efficienza e di governabilità provenienti dalla società civile.

L'analisi fin qui condotta consente di evidenziare le tendenze normative attuali, caratterizzate dalla prevalenza della decretazione d'urgenza nella produzione legislativa, se non della sua pressoché esclusività. Le leggi ordinarie sono ormai del tutto residuali e – escluse le leggi di bilancio e le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali – si dimostrano assolutamente marginali nel concorrere alla realizzazione dell'indirizzo politico.

Sul piano della realizzazione del dominio governativo sulla produzione legislativa è possibile sottolineare come alle “anomalie consuete”, prassi risalenti e ormai sedimentate nei processi di normazione, si affianchino delle “distorsioni innovative”, emerse con particolare forza durante il periodo pandemico e ad oggi piuttosto affermate, contribuendo così alla progressiva verticalizzazione della decisione politico-normativa e alla monocratizzazione del circuito decisionale: l'insieme di queste due fattispecie, infatti, va nella direzione di un accentramento di fatto del potere normativo nelle mani dell'Esecutivo, a scapito dei poteri costituzionalmente garantiti del Parlamento in quanto rappresentante del popolo sovrano.

Il perpetuarsi delle anomalie costituzionali evidenziate comporta la necessità di fare fronte ai problemi emersi con forza nell'agenda pubblica negli ultimi anni: la governabilità e l'efficienza dei Governi. Queste esigenze si sono scaricate sul procedimento legislativo che, seppur fermo a livello strutturale, si è modificato per via di prassi grazie all'elasticità del sistema delle fonti italiano, la quale ha determinato una profonda trasformazione dei ruoli del Legislativo e dell'Esecutivo senza che fosse necessario intervenire sulla forma di governo. Questa trasformazione ha visto il Governo accrescere il suo peso nel panorama istituzionale, diventando il vero “trascinatore” della produzione normativa e dimostrando in qualche modo

la consapevolezza di poter disporre a proprio favore dei meccanismi di produzione normativa nei tempi e nelle modalità, sommata a una certa riluttanza ad assoggettarsi a limiti formali.

Se da un lato queste tendenze possono comportare una cattiva legislazione e il potenziale stravolgimento delle regole democratiche, dall'altro lato esse evidenziano la necessità di rispondere alle tumultuose domande sociali, nel quadro di una necessaria accelerazione dei processi. Il fattore tempo necessita perciò di essere inteso in maniera diversa rispetto a come lo si pensava settant'anni fa: il circuito della decisione politica si ritrova davanti alla necessità di accettare la trasformazione del procedimento legislativo "normale" per mano di fattori esterni – l'evolversi della tecnologia e i mutamenti economici, ad esempio –, e perciò di prevedere delle linee di riforma volte a favorire il buon funzionamento del sistema di governo e dei suoi procedimenti.

Sul punto, il sistema italiano ha visto un susseguirsi di proposte di riforma, a partire da interventi minimali fino a modifiche strutturali dell'assetto costituzionale. Tutte, però, che riflettevano la stessa tensione tra due principi contrapposti: la necessità di riconfermare la centralità originaria del Parlamento, o intervenire per accompagnare le tendenze già in atto e incorporarle all'interno del quadro di costituzionalità.

In questo senso si muovono anche le prospettive di riforma presentate in questa sede. La prima direttrice di riforma si propone di individuare delle soluzioni volte a riportare la produzione legislativa sui binari costituzionali, e si basa su tre pilastri: la legge n. 400 del 1988, gli organi di garanzia e la programmazione dei lavori. La via più intuitiva corrisponde all'introduzione di limiti più specifici per quelle pratiche distorsive che permettono l'accentramento normativo in capo al Governo: in tal senso, si è ipotizzata la costituzionalizzazione dei limiti già esistenti all'interno della l. n. 400/1988, per tentare di limitare l'utilizzo del decreto-legge in senso stretto. Ma, come si è visto, questo è permesso in particolar modo da un elemento c.d. "abilitante": la questione di fiducia. Per questo motivo, un'alternativa potrebbe riguardare l'introduzione di limiti qualitativi o quantitativi per il suo utilizzo, o di previsioni che ne limitino l'uso meramente procedurale e antiostruzionistico.

Il secondo pilastro riguarda gli organi di garanzia: il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Entrambi, in quanto "custodi della Costituzione", hanno a disposizione strumenti volti ad ammonire l'assunzione indebita da parte del Governo dei poteri normativi, ma i tentativi portati avanti finora hanno avuto dei risultati poco incisivi, anche a causa dell'evoluzione del modo di concepire la funzione di garanzia come una sorta di mediazione politica. Il Capo dello Stato, in particolar modo, tende a non utilizzare gli strumenti più incisivi a sua disposizione, come il rinvio del decreto-legge prima della sua emanazione o il potere di

rinvio delle leggi alle Camere, soprattutto se di conversione di un decreto-legge, ma predilige modalità di intervento preventivo in ottica di leale collaborazione, come l’emanazione e la promulgazione “dissenzienti”. Sebbene il Presidente della Repubblica, tramite questi messaggi, ammonisca ripetutamente le prassi distorsive del Governo, essi non hanno avuto veri risvolti pratici. Per questo motivo si propongono alcune ipotesi di riforma che consentano un esercizio più efficace dell’attività di controllo, come l’introduzione di un rinvio “parziale” delle leggi di conversione. Un discorso analogo può essere effettuato per la Corte costituzionale: le sue ripetute censure sulle prassi della decretazione d’urgenza non hanno avuto gli effetti sperati. Nonostante ciò, le precedenti esperienze giurisprudenziali dimostrano che l’intervento del giudice costituzionale possa essere decisivo per limitare le dinamiche distorsive della decretazione d’urgenza, come è successo con la storica sentenza n. 360 del 1996 sul divieto di reiterazione dei decreti-legge. Si auspica, pertanto, un intervento decisivo della Corte a fronte delle ripetute violazioni del dettato costituzionale.

Il terzo pilastro poggia sugli insegnamenti derivanti dall’esperienza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e riguarda l’ipotesi di una programmazione legislativa condivisa tra Governo e Parlamento. Una programmazione integrata consente un esame più approfondito e trasparente, con riflessi positivi sulla qualità della legislazione e sulla buona riuscita del provvedimento. Questo tipo di intervento farebbe venir meno il problema dell’inadeguatezza dei tempi di discussione e di approvazione dei provvedimenti, secondo molti alla base della pratica dell’abuso della decretazione d’urgenza.

La seconda direttrice di riforma si rifà invece alla necessità di modificare il sistema attraverso un intervento strutturale, nel solco del processo di verticalizzazione in atto e della necessità di una velocizzazione dell’*iter* legislativo. Una prima proposta di intervento riguarda l’introduzione del c.d. voto “a data certa”, uno strumento volto a fornire all’Esecutivo un *iter* semplificato su determinati provvedimenti considerati fondamentali per la realizzazione dell’indirizzo politico. L’elemento virtuoso di questo strumento è costituito dalla certezza dell’approvazione, garantendo così una sorta di via alternativa alla decretazione d’urgenza. La principale critica, però, riguarda proprio questo: potrebbe infatti essere vista come una istituzionalizzazione della prassi distorsiva, rendendo così “sistemica” la relegazione delle Camere a un ruolo marginale nell’*iter legis*. Un’alternativa che si muove sulla stessa linea è quella dell’introduzione di una “corsia preferenziale” per i disegni di legge del Governo, o meglio una concretizzazione dell’istituto già previsto dai regolamenti parlamentari ma mai veramente utilizzata.

Infine, anche nella formula bicamerale si individua terreno fertile per un intervento in ottica di velocizzazione dell'*iter* decisionale. È opinione diffusa che il sistema delle “navette” rallenti eccessivamente l'approvazione dei provvedimenti legislativi, e il fattore tempo è uno dei più evidenziati come elemento di inefficienza nell'attuale assetto istituzionale. Si è affermato perciò un modernismo democratico dalle inclinazioni efficientiste, che si sono tradotte in formule risolutive di vario tipo: monocamerale, bicamerale differenziata, bicamerale “perfezionata”. Tutte che, in un modo o nell'altro, riflettono la necessità di un intervento per sopperire alle mancanze del bicameralismo perfetto italiano.

Le prospettive di riforma sono numerose e sfaccettate, e tutte sono caratterizzate da luci e ombre che riflettono la complessità dell'argomento. D'altronde, si tratta delle fondamenta stesse del sistema, e qualsiasi tentativo di intervento deve essere dotato dell'adeguata cautela e ponderazione che questa complessità richiede. Per questo motivo, si può ritenere che la migliore ipotesi sia intervenire alla radice dell'abuso, ovvero individuando l'elemento abilitante il comportamento distorsivo del Governo nel processo normativo: la questione di fiducia. Individuare dei limiti al suo utilizzo “procedurale” per riportarlo all'interno della logica fiduciaria da cui origina farebbe venir meno l'elemento di “fluidificazione” dell'*iter* che permette al Governo di tagliare la discussione e ricattare la maggioranza, pena la sua caduta e il possibile scioglimento delle Camere.

Pensare di poter limitare un'ipotetica riforma a un tale intervento “procedurale” è tanto utopistico quanto miope: esso, infatti, ha il potenziale di arginare la patologia dell'abuso del decreto-legge, ma di certo non contribuisce a eradicare il problema sottostante. Esso deriva dalla richiesta di maggiore efficienza, ma soprattutto di maggiore celerità nella produzione normativa a fronte dell'accelerare dei processi trasformativi della società contemporanea, che rendono impellente l'intervento tempestivo delle istituzioni a favore della molteplicità degli interessi. Il fattore tempo si dimostra infatti di centrale importanza, al punto da produrre lo scardinamento del sistema delle fonti e l'affermarsi di prassi così distorsive. Perciò, questo tipo di intervento “chirurgico” dovrebbe accompagnarsi a un intervento più strutturale, come una riforma del bicameralismo. Secondo molti, infatti, il bicameralismo perfetto costituirebbe una delle principali fonti di inefficienza del sistema italiano, in quanto produrrebbe inutili lungaggini per il procedimento legislativo ordinario, portando così il Governo su forme alternative di normazione. Da un punto di vista strettamente procedurale, emergono le virtualità dell'ipotesi del bicameralismo “perfezionato”: una proposta di tipo “procedurale”, di riforma «*del* bicameralismo, ma *nel* bicameralismo», basata sull'attuazione del principio c.d. “della culla e del richiamo” che permetta di risolvere il problema dell'eccessiva farraginosità dell'*iter*

tramite una valorizzazione del meccanismo delle navette, mantenendo così il valore della ponderazione data dalla forma bicamerale, se e quando necessario.

A prescindere dalle ipotesi di riforma che si possono avanzare, lo stato reale delle cose comporta la necessità di affrontare la questione del processo di verticalizzazione del potere normativo e il rafforzamento del potere esecutivo, con la conseguente monocratizzazione del circuito decisionale. In questo senso, occorre domandarsi come si possa tutelare l'Assemblea rappresentativa dal diventare un'istituzione desueta e superflua, e questo può accadere solamente accompagnando il processo in atto e percorrendo delle strade alternative che permettano di "ripensare il Parlamento". Di queste, la strada della valorizzazione della funzione di controllo è la più adeguata: sposando gli insegnamenti europei, è un approccio che vede tale funzione come complementare a quella legislativa, piuttosto che in chiave antitetica-competitiva, e che sottolinea, però, la necessità di riequilibrare i rapporti tra Parlamento e Governo attraverso il controllo *ex ante* ed *ex post* delle politiche pubbliche, compensando così la perdita di centralità nell'*iter legis* con una partecipazione più tecnica e informata ad esso, e un miglioramento della qualità della legislazione.

La presente riflessione, è bene ribadirlo, si inserisce all'interno di un contesto di forte crisi del sistema della rappresentanza, e quindi di crisi di ciò che il Parlamento simboleggia. L'Assemblea rappresentativa, non riuscendo a farsi portatrice delle esigenze della società in modo efficace e tempestivo, lascia il passo a un nuovo protagonista: l'Esecutivo, o meglio, il vertice dell'esecutivo. Nell'era della mediatizzazione, il fenomeno della personalizzazione viene da sé, e la democrazia rappresentativa si trova a dover fare spazio alla democrazia decidente. La società civile non si rispecchia più nei partiti, e per estensione il Parlamento perde la sua centralità, ma l'istanza di rappresentatività permane. E quale miglior modo per coniugare rappresentatività e decisione se non attraverso una "democrazia dell'investitura"? È in questo panorama che si inserisce la proposta di riforma del c.d. "premierato" del Governo Meloni: un intervento presentato come "minimale", volto esclusivamente a garantire una maggiore stabilità ai Governo, che però minimale non è, in quanto andrebbe a stravolgere i rapporti tra i poteri dello Stato, in particolare attraverso un rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio, senza prevedere adeguati contro-poteri e strumenti di razionalizzazione.

Ad avviso di chi scrive, per concludere, i problemi di efficienza e di governabilità affacciatisi nell'agenda pubblica sono concreti ed evidenti. È altrettanto evidente, pertanto, la necessità di un intervento. Ma questi problemi sono solo in parte riconducibili alle regole e ai modelli che orientano il funzionamento del sistema politico-istituzionale italiano: in grandissima parte, infatti, essi sono il frutto del funzionamento del sistema politico e della

mancanza di una corretta comunicazione tra la società e le istituzioni, che non si dimostrano in grado di porsi in ascolto. I rafforzamenti strutturali e funzionali dell'esecutivo possono facilitare, in certi momenti storici, il traghettamento verso un modello organizzativo più efficiente e responsabile, ma alla fine non possono supplire alle inefficienze strutturali del sistema politico. E la Costituzione stessa, punto fermo per la tenuta del sistema democratico del Paese, non può trasformarsi in uno strumento di lotta politica connesso alle esigenze e agli obiettivi contingenti.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Acierno, Antonia Maria. *I processi di produzione normativa al banco di prova della pandemia. Un Parlamento “trasformatore” e in affanno sotto il giogo dei decreti “Minotauro”*, in *I diritti fondamentali in epoca di pandemia: esperienze a confronto (Atti di convegno)*, a cura di Giulia Battaglia, Gianluca Famiglietti, Lorenzo Madau. Pisa: Pisa University Press, 2022.

Amato, Giuliano e Fernanda Bruno. *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *AA.VV., Scritti in onore di Egidio Tosato*. Milano: Giuffrè Editore, 1984.

ANSA, *Cdm approva il premierato. Meloni: “La madre di tutte le riforme, ora decidono i cittadini”*, 5 novembre 2021.

<https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2023/11/03/cdm-approva-il-premierato.-meloni-la-madre-di-tutte-le-riforme-ora-decidono-i-cittadini_c0933ca4-9dd4-440f-9d73-fc2e6117c4b3.html> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Apostoli, Adriana. *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3, 2022.

Armanno, Marco. *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 4, 7 luglio 2020.

Assemblea costituente. *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*. Commissione per la Costituzione – seconda sottocommissione, 1946.

Azzariti, Gaetano. *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, 2014.

Bartolucci, Luca e Cristina Fasone. *Le procedure di raccordo con l'Unione Europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1, 2014.

Bartolucci, Luca. *“Legge di delegazione europea” e “Legge europea”*: obiettivi e risultati di una prima volta, in *Amministrazione in cammino*, 24 maggio 2014.

- *Osservazioni sparse sulla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 ottobre 2018.
- *La funzione finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo)*, in *Le metamorfosi del Parlamento*, a cura di Nicola Lupo. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, fasc. n. 1, 2019.
- *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 6, 2019.
- *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*. Padova: Cedam, 2020.
- *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, 8 aprile 2020.
- *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *LuiSS School of Government Policy Brief*, n. 47, 2021.
- *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, fasc. n. 1, 2021;
- *I lavori di Parlamento e Commissioni parlamentari nell'emergenza pandemica*, in *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, a cura di Luca Bartolucci e Luca Di Majo. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.
- *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Consulta Online*, fasc. n. 2, 24 maggio 2022.
- *Le nuove Camere alla sfida delle "asimmetrie" su gruppi e commissioni parlamentari*, in *LuiSS School of Government, Policy Brief n. 25*, 31 ottobre 2022.
- *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato. Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022*, a cura di Daniele Casanova, Alessandro De Nicola, Maria Chiara Girardi, Pietro Villaschi, fasc. n. 5, dicembre 2022.

—. *I poteri normativi del Governo nell'attuazione del PNRR*, in *Bilanci e prospettive intorno ai poteri normativi del governo*, a cura di Francesca Bailo e Michele Francaviglia. Napoli: Jovene, 2023.

—. *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Blog di Diritti Comparati*, 8 gennaio 2024.

Bassetti, Maurizio. *Le mozioni di sfiducia o censura a singoli ministri: ammissibilità e regime procedurale secondo le nuove norme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3, 1986.

Bergonzini, Chiara. *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 1, marzo 2019.

—. *La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 1, 2 febbraio 2021.

—. *Il Forum. I più recenti sviluppi costituzionali del ciclo di bilancio, I Domanda*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. n. 1, 2023.

Berti, Giorgio. *Manuale di interpretazione costituzionale*. Padova: CEDAM, 1994.

Bertolini, Giovanni. *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 5, Seminario 1994, Torino, 1995.

Bifulco, Raffaele. *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia" monocamerale*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, fasc. n. 1, 24 gennaio 2014

Bilancia, Francesco. *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.

Bin, Roberto e Giovanni Pitruzzella. *Diritto pubblico*. Torino: Giappichelli Editore, 2018.

Biondi, Francesca e Stefania Leone. *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione e problematiche attuali*, in *AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1, marzo 2012.

Bonini, Paolo. *Alcune riflessioni sulla decretazione d'urgenza. Il tempo del Governo per i pareri sugli emendamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2, 2023.

Brunelli, Giuditta. *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1, 18 febbraio 2021.

Cabras, Daniele. *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 4, dicembre 2022.

Camera dei Deputati. “L’uso degli strumenti normativi: le sentenze della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato”, in *Temi dell’attività Parlamentare*. Consultabile su: www.leg16.camera.it.

<<https://leg16.camera.it/561?appro=746#paragrafo3474>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta 11 dicembre 2019.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2019/12/11/leg.18.bol0293.data20191211.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 31 marzo 2020.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/03/31/leg.18.bol0342.data20200331.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 15 aprile 2020.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/04/15/leg.18.bol0348.data20200415.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 12 gennaio 2021.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/01/12/leg.18.bol0505.data20210112.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Assemblea, *Resoconto stenografico. Allegato A*. XVIII Legislatura, seduta del 20 gennaio 2021.

<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0454/leg.18.sed0454.allegato_a.pdf> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 8 aprile 2021.

<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/html/2021/04/08/48/co_munic.htm#> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 5 maggio 2021.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/05/05/leg.18.bol0581.data20210505.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione – Terzo turno di Presidenza – Presidente On. Maura TOMASI (7 marzo 2020 - 7 gennaio 2021)*. XVIII Legislatura, 11 maggio 2021.

<<https://www.camera.it/temiap/2021/05/12/OCD177-4954.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Comitato per la legislazione, *Resoconto sommario*. XVIII Legislatura, seduta del 17 novembre 2021.

<<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/11/17/leg.18.bol0696.data20211117.com48.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Commissione Bilancio, *Resoconto sommario*. XIX Legislatura, seduta del 18 dicembre 2022.

<<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/12/18/leg.19.bol0030.data20221218.com05.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, seduta del 3 maggio 2023.

<<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/05/03/leg.19.bol0103.data20230503.com0111.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, seduta del 10 maggio 2023.

<<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/05/10/leg.19.bol0107.data20230510.com0111.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, seduta del 16 maggio 2023.

<<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/05/16/leg.19.bol0110.data20230516.com0111.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. Resoconto delle giunte e delle commissioni parlamentari, Commissioni riunite I e XI. *Resoconto sommario*, sede referente. XIX Legislatura, seduta del 23 maggio 2023.

<<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/05/23/leg.19.bol0114.data20230523.com0111.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

—. “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, in *Osservatorio legislativo e parlamentare. Politiche della legislazione*, XIX Legislatura, 13 gennaio 2024.

<https://temi.camera.it/leg19/temi/19_t118_la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.html> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Caramaschi, Omar. *La presentazione degli emendamenti “governativi”*, in *Amministrazione in cammino*, 22 giugno 2017.

Caravita, Beniamino. *Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 15, 20 luglio 2016.

Carboni, Andrea e Manuela Magalotti. *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018.

Carboni, Andrea. *I riflessi del Piano nazionale di ripresa e resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l’espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII legislatura*, in *Scritti costituzionali sul piano nazionale di ripresa e resilienza*, a cura di Davide De Lungo e Francesco Saverio Marini. Torino: Giappichelli Editore, 2023.

Caretti, Paolo. *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Franco Modugno*. Napoli: Editoriale scientifica, 2011.

Carlassare, Lorenza. *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di Luciano Violante. Torino: Einaudi Editore, 2001.

—. *Così si strozza la democrazia*, intervista a cura di Carlo Lania, in *Il Manifesto*, 25 luglio 2014.

<<https://ilmanifesto.it/cosi-si-strozza-la-democrazia>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Cartabia, Marta. *Governo* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, a cura di Sabino Cassese. Milano: Giuffrè Editori, 2006.

—. *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*. Torino: Giappichelli Editore, 2006.

—. *Il Governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di Marta Cartabia, Elisabetta Lamarque, Palmina Tanzarella. Torino: Giappichelli, 2011.

Casanova, Daniele. *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 2, settembre 2021.

—. *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1, 2022.

—. *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in *AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 3, 6 giugno 2023.

Castelli, Luca. *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*. Padova: Cedam, 2010.

Caterina, Edoardo. *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1, 2019.

Cavalieri, Alice. *Governo e processo di bilancio in Italia. Una proposta empirica di misurazione della "centralità dell'esecutivo"*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 28, 18 ottobre 2020.

Cavino, Massimo. *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, a cura di Massimo

Cavino, Lucilla Conte, Simone Mallardo, Massimiliano Malvicini. Bologna: Il Mulino, gennaio 2022.

Ceccanti, Stefano. *La forma di governo parlamentare in trasformazione*. Bologna: il Mulino, 1997.

Ceccanti, Stefano. *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una “riforma strisciante”*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, aprile 1998.

—. *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, intervento al Convegno della *Société de législation comparée*. Parigi, 29 aprile 2014.

—. *Dieci mesi vissuti pericolosamente (6 gennaio 2021 - 5 novembre 2021): riflessioni dalla presidenza del Comitato per la legislazione sulla produzione normativa in periodo d'emergenza in sei punti sintetici e tre passaggi logici*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1, 2022.

—. *Guida ai 4 emendamenti del Governo al testo premierato*, 17 febbraio 2024.

<<https://stefanoceccanti.it/guida-ai-4-emendamenti-del-governo-al-testo-premierato/>>

[ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Celotto, Alfonso e Eleonora Di Benedetto. *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET Giuridica, 2006.

Celotto, Alfonso e Eleonora Di Benedetto. *Legge di delega e decreto legislativo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, agg. VI. Milano: Giuffrè Editore, 2002.

Celotto, Alfonso e Elisabetta Frontoni. *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, 2002.

Celotto, Alfonso. *L'abuso del decreto legge*. Padova: CEDAM, 1997.

—. *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)*, in *Derecho PUCP*, n. 55, 2002.

—. *L'esperienza applicativa della “legge comunitaria”*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di Aljs Vignudelli. Milano: Giuffrè Editore, 2009.

Ciaurro, Luigi. *Le procedure fiduciarie sotto esame nell'era incerta post-referendum*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*. Napoli: Jovene Editore, 2016.

Cicconetti, Stefano Maria. *Le fonti del diritto italiano*, IV edizione. Torino: Giappichelli, 2019.

Commissione per le Riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello. *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria. Roma: Gangemi Editore, 2013.

Conti, Gian Luca. *La crisi dello "stato moderno" e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec., 2020.

Conzutti, Andrea. *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 4, dicembre 2022.

Cotta, Maurizio e Luca Verzichelli. *Il sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino, 2020.

Cuomo, Giuseppe. *Unità ed omogeneità del Governo parlamentare*. Napoli: Jovene Editore, 1957.

Curreri, Salvatore. *Riforme regolamentari e futuro del parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4, dicembre 2008.

—. *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, marzo 2018.

—. *Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un'eterna incompiuta*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4, 2 febbraio 2022.

—. *Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri)*, 5 dicembre 2023.

D'Andrea, Antonio. *Art. 92*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET Giuridica, 2006.

—. *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente bicameralismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 5 settembre 2012.

Dal Canto, Francesco. *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive, in Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di Massimiliano Malvinci, num. spec. 3, 2019.

De Fiores, Carlo. *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002.

De Lungo, Davide. *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di Davide De Lungo e Francesco Saverio Marini. Torino: Giappichelli, maggio 2023.

—. *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3, 2023.

De Marco, Eugenio. *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, a cura di Paola Bilancia. Milano: CEDAM, 2016.

De Maria, Bruno. *I rapporti tra Parlamento e Governo nell'attuazione delle norme comunitarie*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di Renzo Dickmann e Sandro Staiano. Milano: Giuffrè Editore, 2008.

De Nicola, Alessandro. *La Corte costituzionale torna sulle disposizioni "intruse" o "estrane" inserite in sede di conversione del decreto-legge: appunti a margine della sentenza n. 245 del 2022*, in *NOMOS – Le attualità nel diritto*, n. 1, 3 maggio 2023.

Decaro, Carmela. *La riforma del bicameralismo in Italia*, in *Il bicameralismo in discussione: Regno Unito, Francia, Italia. Profili comparati*, a cura di Carmela Decaro. Roma: Luiss University Press, 2008.

Di Carpegna Brivio, Elena. *Il ruolo valutativo del parlamento italiano tra occasioni perdute e lenti processi di riforma*, in *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, a cura di Elena di Carpegna Brivio. Torino: Giappichelli Editore, 2021.

Di Cosimo, Giovanni. *Tre anni dopo. Ciò che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2023.

Di Porto, Valerio. *La “problematica prassi” dei maxi-emendamenti e il dialogo a distanza tra Corte costituzionale e Comitato per la legislazione*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*. Napoli: Jovene Editore, 2016.

—. *Il sistema bicamerale alla prova della riduzione dei parlamentari*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, fasc. n. 1, 2022.

Dickmann, Renzo. *La Corte sanziona la “evidente estraneità” di disposizioni di un decreto-legge inserite con la legge di conversione. Error in procedendo o vizio di ragionevolezza? (Nota a Corte cost., 16 febbraio 2012, n. 22)*, in *Federalismi.it*, n. 5, 7 marzo 2012.

—. *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18, 26 settembre 2018.

Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento. *Banche dati, Lavori in Parlamento relativi ai disegni di legge governativi*, XIX Legislatura – Governo Meloni (dal 22 ottobre 2022, aggiornato al 09/01/2024).

<https://www.rapportiparlamento.gov.it/media/vgzbynrv/governo-meloni-9_1_2024.pdf> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Domenicali, Caterina. *La prassi nella decretazione d’urgenza: le catene dei decreti minotauro durante l’emergenza sanitaria*, in *Le prassi delle Istituzioni in pandemia*, a cura di Luca Bartolucci e Luca Di Majo. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.

Elia, Leopoldo. *Governo (forme di)* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. n. XIX, 1970.

—. *Forme di stato e forme di governo* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. III, a cura di Sabino Cassese. Milano: Giuffrè Editori, 2006.

—. *La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell’Accademia Nazionale dei Lincei su *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9-10 gennaio 2008, in *Astrid rassegna*, 2008.

Esposito, Carlo. *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. I, 1962.

Falzone, Vittorio, et al. *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*. Roma: Casa Editrice Carlo Colombo, 1948.

Fasone, Cristina. *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*. Padova: CEDAM, 2012.

—. *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sulle commissioni permanenti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, fasc. n. 1, 2022.

Ferracuti, Jacopo. “Delega legislativa nella giurisprudenza costituzionale”. *Treccani – Il libro dell’anno del diritto*, 2018.

https://www.treccani.it/enciclopedia/delega-legislativa-nella-giurisprudenza-costituzionale_%28altro%29/ [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Ferrajoli, Carlo F. *L’abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in *Diritto pubblico*, fasc. n. 2, maggio-agosto 2008.

—. *Le Camere nella pandemia. Gli squilibri costituzionali nell’esercizio della funzione legislativa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2023.

Filippi, Silvia. *Gli ancora incerti contorni dell’omogeneità nella giurisprudenza costituzionale recente sul decreto-legge*, in *ConsultaOnline*, fasc. n. 2, 31 maggio 2023.

Frattoni, Franco. “L’art. 94 della Costituzione”. *La Magistratura – Associazione Nazionale Magistrati*, www.lamagistratura.it, 20 maggio 2022.

<https://lamagistratura.it/commentario/lart-94-della-costituzione/> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Frau, Matteo. *L’attenuazione del principio maggioritario*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2022.

Frosali, Maria Cristina. *Il potere di emendamento nel Parlamento italiano: definizione e fondamento*, in *Il potere di emendamento. Un’indagine comparativa*, I, a cura di Andrea

Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi, Giovanni Tarli Barbieri. Firenze: Seminario di studi e ricerche “Silvano Tosi”, 2022.

Galizia, Mario. *Crisi di gabinetto* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI. Milano: Giuffrè Editore, 1962.

—. *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*. Milano: Giuffrè, 1972.

Gianniti, Luigi e Nicola Lupo. *Corso di diritto parlamentare*. Bologna: Il Mulino, 2018.

Gianniti, Luigi. *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 2, 7 marzo 2023.

Gori, Luca e Emanuele Rossi. *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*. Napoli: Jovene, 2016.

Governo Italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, “Manovra finanziaria, riunione a Palazzo Chigi”, 30 ottobre 2023.

<<https://www.governo.it/it/articolo/manovra-finanziaria-riunione-palazzo-chigi/24084>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Griglio, Elena. *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 4, dicembre 2005.

—. *La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione pattizia*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di Nicola Lupo. Padova: Cedam, 2010.

—. *La valutazione delle politiche pubbliche in parlamento: riflessioni comparate e note sull’esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, fasc. spec. n. 3, 15 aprile 2019.

Grottanelli De’ Santi, Giovanni. *Uso ed abuso del decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1988.

Guarnier, Tatiana. *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in *Federalismi.it*, fasc. Focus Riforma Costituzionale, 2 marzo 2016.

Ibrido, Renato e Nicola Lupo. *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*. Bologna: Il Mulino, 2019.

Ilari, Paola. *Brevi riflessioni in tema di delega legislativa: il superamento del modello costituzionale*, in *Studi Urbinati, A – Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 56(1), 2014.

Lasorella, Giacomo. *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, a cura di Vincenzo Lippolis e Nicola Lupo. Napoli: Jovene Editore, 2016.

Lauricella, Giuseppe. “L’art. 64 della Costituzione”. *La Magistratura – Associazione Nazionale Magistrati*, 7 febbraio 2022.

<<https://lamagistratura.it/commentario/lart-64-della-costituzione/>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Leone, Stefania. *Un Parlamento per metà, tra critica e proposte*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2, giugno 2023.

Lippolis, Vincenzo. *La “corsia preferenziale”: ipotesi di applicazione*, in *Diritto e società*. Padova: Cedam, 1982.

—. *Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*. Roma: Camera dei deputati, 1987.

—. *Regolamenti parlamentari, forma di governo e innovazione istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, febbraio 2009.

—. *Un onesto compromesso regolamentare: il divieto di maxi-emendamenti in cambio di tempi certi di esame dei disegni di legge governativi*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di Nicola Lupo. Padova: CEDAM, 2010.

—. *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in *Diritto parlamentare*, a cura di Temistocle Martines, Gaetano Silvestri, Carmela Decaro, Vincenzo Lippolis, Renato Moretti. Torino: Giuffrè Editore, 2011.

—. *Vincenzo Lippolis: “Meno decreti, anche Spadolini lo proponeva”*, intervista a cura di Lavinia Rivara, in *La Repubblica*, 19 ottobre 2016.

<https://www.repubblica.it/politica/2016/10/19/news/vincenzo_lippolis_meno_decreti_anche_spadolini_lo_proponeva_-150102838/> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Lo Calzo, Antonello. *Interazioni tra dimensione sovranazionale e dimensione nazionale nella produzione normativa: tra crisi “endemiche” e nuove emergenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2, 2022.

Longo, Erik. *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell’età dell’accelerazione*. Torino: Giappichelli, 2017.

—. *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, a cura di Massimiliano Malvinci, fasc. spec. n. 3, 2019.

Lucarelli, Alberto. *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, fasc. n. 4, 18 dicembre 2023.

Luciani, Massimo. *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *II Seminario AIC – “I costituzionalisti e le riforme”*, Università di Milano, 28 aprile 2014, fasc. n. 2, 2 maggio 2014.

—. *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, fasc. n. 1. 15 febbraio 2016.

Lucianò, Francesco. *La legge di bilancio in Parlamento tra nuove regole e vecchie abitudini*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 aprile 2019.

Lupo, Nicola e Giovanni Piccirilli, a cura di. *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*. Bologna: Il Mulino, 2016.

Lupo, Nicola e Luigi Gianniti. *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in *Come chiudere la transizione*, a cura di Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo. Bologna: Il Mulino, 2004.

Lupo, Nicola. *La formazione parlamentare delle leggi di delega*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2001.

—. *Art. 70*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET Giuridica, 2006.

—. *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo. Roma: Luiss University Press, 2007.

—. *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*. Napoli: Jovene Editore, 2007.

—. *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in *Per far funzionare meglio il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, a cura di Andrea Manzella e Franco Bassanini. Bologna: Il Mulino, 2007.

—, a cura di. *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*. Padova: Cedam, 2010.

—. *Alla ricerca di una nozione costituzionale di articolo*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di Nicola Lupo. Padova: CEDAM, 2010.

—. *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2010. Governare le democrazie: esecutivi, leader e sfide*. Napoli: Jovene Editore, 2010.

—. *Il Presidente di Assemblea come "giudice" del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. III, a cura di Marco Ruotolo. Napoli: Editoriale Scientifica, 2011.

—. *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale*, in *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, a cura di Roberto Zaccaria. Brescia: Grafo, 2011.

- *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di Andrea Manzella, Nicola Lupo. Torino: Giappichelli Editore, 2014.
- *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno LXIII, fascicolo n. 2, 2018.
- *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'Unione europea*, in *IL POLITICO*, LXXXIII, nn. 2-3. Pavia: Univ. Pavia, 2018.
- *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, marzo 2018.
- “Perché non bisogna sottovalutare la (poco appariscente) riforma del regolamento del Senato”, in *Luiss Open*, 29 gennaio 2018.
 <<https://open.luiss.it/2018/01/29/perche-non-bisogna-sottovalutare-la-poco-appariscente-riforma-del-regolamento-del-senato/>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]
- *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4, 20 febbraio 2019.
- *Considerazioni conclusive. Sulla (complessiva) crescita del ruolo normativo del Governo e sulle difficoltà della funzione legislativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2, 4 aprile 2019.
- *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. n. 1, 2019.
- *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 16 aprile 2020.
- *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche i fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in Cammino*, 5 gennaio 2022.
- *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 1, 12 gennaio 2022.

—. *I poteri dello Stato alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.

Manetti, Michela. *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3, settembre 2021.

Manzella, Andrea. *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. n. 2, 1969.

—. *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione – Le Camere*, Tomo II, a cura di Giuseppe Branca. Bologna: Zanichelli Editore, 1986.

—. *Sui «dieci punti» del II governo Spadolini*, in *Nuova Antologia*, n. 2223, luglio-settembre 2002.

—. *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino, 2003.

—. *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*. Bologna: Il Mulino, 2012.

—. *Post-scriptum*, in *Il Filangieri. Quaderni 2015-2016*. Napoli: Jovene Editore, 2016.

—. *Il Presidente che 'promuove' (art. 95, primo comma, Cost.)*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018. Roma: Luiss Guido Carli, 2018.

Mazziotti di Celso, Manlio. *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI. Milano: Giuffrè Editore, 1981.

Mazzoni Honorati, M. Luisa. *Lezioni di diritto parlamentare*. Torino: Giappichelli Editore, 1991.

Mirkin-Guetzévitch, Boris. *L'échec du parlementarisme "rationalisé"*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, trad. it. ID., *Il fallimento del parlamentarismo "razionalizzato"*, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*. Lecce: Pensa, 2009.

Mobilio, Giuseppe. *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2, 2018.

—. *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1, 2019.

Mortati, Costantino. *Corso di istituzioni di diritto pubblico*. Padova: CEDAM, 1949.

—. *Istituzioni di diritto pubblico*. Padova: CEDAM, 1976.

Musella, Fortunato. *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista italiana di scienza politica*, fasc. n. 3. Bologna: Il Mulino, dicembre 2012.

Neri, Francesco. *Le Commissioni parlamentari: verso un'inevitabile riforma dell'intero sistema*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 3, 19 settembre 2020.

Olivetti, Marco. *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*. Milano: Giuffrè Editore, 1996.

—. *Parlamenti nazionali nell'Unione europea* (voce), in *Dig. disc. Pubbl.*, 2012.

Orrù, Romano. *Art. 71*, in *Commentario alla Costituzione*, Vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET Giuridica, 2006.

Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2021*. Roma, 2021.

—. *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, 2022.

—. *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea. Rapporto 2022-2023*. Roma, 2023.

Pace, Leonardo. *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 5, 4 ottobre 2022.

Paladin, Livio. *Decreto legislativo*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI. Torino: UTET Giuridica, 1960.

—. *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1970.

Palanza, Alessandro. *Perché sarebbe meglio votare “no” al referendum ricominciando da capo da una proposta di iniziativa popolare*, in *Meno parlamentari, più democrazia?*, a cura Emanuele Rossi: Pisa: Pisa University Press, febbraio 2020.

Panebianco, Mario. *La trasformazione ordinamentale del Governo*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2008.

Passaglia, Paolo. *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET giuridica, 2006.

Pedrazza Gorlero, Maurizio. *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*. Milano: Giuffrè Editore, 2010.

Perez, Rita. *Il bilancio per il 2020 e le vicende dell'approvazione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, fasc. n. 2, 2020.

Perna, Raffaele. *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in *Il Filangieri. Quaderno 2015-2016*. Napoli: Jovene Editore, 2016.

Petrini, Francesca. *Emergenza epidemiologica Covid19, decretazione d'urgenza e costituzione in senso materiale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, fasc. n. 1, 2020.

Piccirilli, Giovanni. *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*. Padova: Cedam, 1 aprile 2009.

—. *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 4, dicembre 2018.

—. *Legislazione omnibus: le conseguenze di un sistema politico frammentato*, in *Luiss Open*, 22 giugno 2020.

Pinto, Ilenia Massa. *Il “monocameralismo di fatto” e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3, 2022.

Pisaneschi, Andrea. *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. e soc.*, fasc. n. 2, 1998.

—. *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in *AIC - Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 4, 2 ottobre 2015.

Pistorio, Giovanna. *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2018.

Polese, Marco. *La delega legislativa nella crisi economica e le trasformazioni della forma di governo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2017.

Predieri, Alberto. *Il governo colegislatore*, in *Il decreto legge tra governo e parlamento*, a cura di Franco Cazzola, Alberto Predieri e Grazia Priulla. Milano: Giuffrè Editore, 1975.

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Riforme Istituzionali. *La forma di governo nei principali tentativi di riforma costituzionale. Dossier di sintesi*, n. 3, 8 luglio 2013.

Presidenza della Repubblica. *Lettera ai Presidenti Casellati, Fico e Draghi in materia di decreti legge*. Roma, 23 luglio 2021.

<<https://www.quirinale.it/elementi/59260>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Raveraira, Margherita. *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità e urgenza” dei decreti-legge*, in *Giur. Cost.*, 1982.

Razza, Andrea. *Note sulla “normalizzazione” della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 3, 18 luglio 2016.

—. *La parificazione delle procedure di esame degli emendamenti ai decreti-legge tra Camera e Senato: prime proposte di riforma del Regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 3, 2018

Ridolfi, Andrea. *L'introduzione del “voto bloccato”*, in *Osservatorio Costituzionale*, aprile 2014.

—. *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *NOMOS – Le attualità del diritto*, n. 2, ottobre 2022.

Rinella, Angelo. *Regolamenti parlamentari* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. V, a cura di Sabino Cassese. Milano: Giuffrè Editori, 2006.

Rivosecchi, Guido. *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*. Milano: Giuffrè Editore, 2002.

—. *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. n. 1-2, 12 aprile 2019.

—. *Chi e come decide, oggi, sulla finanza pubblica: un problema di diritto costituzionale*, in *AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, fasc. n. 2, 2023.

Rizza, Giovanni. *Questione di fiducia, regolamenti parlamentari e attribuzioni dell'esecutivo*, in *Aa.Vv., Studi in onore di Antonio Amorth, Vol. 2. Scritti di diritto costituzionale e altri*. Milano: Giuffrè Editore, 1982.

Rizzoni, Giovanni. *Veto players e maxi-emendamenti*, in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo. Atti del Seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009*, a cura di Nicola Lupo. Padova: CEDAM, 2010.

Rodomonte, Maria Grazia. *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. n. 3, 2021.

Rolla, Giancarlo. *L'organizzazione costituzionale dello Stato, Vol. I.*, in *Il sistema costituzionale italiano*, a cura di Giancarlo Rolla. Milano: Giuffrè Editore, 2014.

Romboli, Roberto. *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana Costituzionalisti*, fasc. n. 1, 18 gennaio 2011.

Rossi, Emanuele. *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. n. 1, gennaio-febbraio 2015.

—. *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fascicolo speciale, 2020.

Ruotolo, Marco e Sara Spuntarelli. *Art. 76*, in *Commentario alla Costituzione, Vol. II*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, Marco Olivetti. Torino: UTET Giuridica, 2006.

Salerno, Giulio M. *L'iniziativa legislativa dell'esecutivo: alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 14 luglio 2017.

—. *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *Federalismi.it*, 11 giugno 2023.

Sambucci, Lio. *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio (ord. n. 60/2020)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2, 2020.

Scoca, Franco Gaetano. *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 4. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre, 2014.

Scuto, Filippo. *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 1, 20 marzo 2015.

Senato della Repubblica, XIV Legislatura. *Resoconto sommario e stenografico dell'Assemblea*, 10 novembre 2005.

—. Disegno di legge costituzionale n. 935, recante *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*. XIX Legislatura, 15 novembre 2023.

<<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01394479.pdf>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Simoncini, Andrea. *L'impatto della sentenza n. 360/1996 sul sistema delle fonti e sui rapporti Parlamento-Governo: una prima valutazione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3. Bologna: Il Mulino, dicembre 1997.

—. *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore, 2003.

—, a cura di. *L'emergenza infinita*. Macerata: EUM Edizioni, 2006.

—. *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, a cura di Andrea Simoncini. Macerata: Eum Edizioni, luglio 2006.

—. *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2006. *Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di Paolo Caretti. Torino: Giappichelli, 2007.

Sorrentino, Federico. *Le fonti del diritto amministrativo*. Padova: Cedam, 2004.

Spadacini, Lorenzo. *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*. Bari: Cacucci Editore, 2022.

Spadaro, Antonino. *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1, settembre 2018.

Sperti, Angioletta. *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 6, 2020.

Tarli Barbieri, Giovanni. *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*. Milano: Giuffrè Editore, 2009.

—. *L'attività normativa del Governo*, in *La Presidenza del Consiglio dei ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del Convegno di Studi del 20 febbraio 2018. Roma: Luiss Guido Carli, 2018.

—. *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, in *Federalismi.it*, numero speciale, fasc. n. 3, 2019.

Tozzi, Claudia. *Procedure normative per l'attuazione del PNRR: tra vecchie e nuove prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 3, 30 gennaio 2023.

Tripaldi, Maria Pia Carla. *Il Governo nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Cap. VII, a cura di Renzo Dickmann e Sandro Staiano. Milano: Giuffrè Editore, 2008.

Tucciarelli, Claudio. "L'art. 72 della Costituzione". *La Magistratura – Associazione Nazionale Magistrati*, 27 settembre 2022.

<<https://lamagistratura.it/commentario/lart-72-della-costituzione/#>> [ultimo accesso: 25 febbraio 2024]

Veltri, Ida Graziella. *Decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e questione di fiducia: profili di costituzionalità di una consolidata ma problematica prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 maggio 2018.

Vernata, Andrea. *Governo e Parlamento nella produzione normativa. Evoluzioni o consolidamento di una nuova costituzione materiale?*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana del Costituzionalisti*, fasc. n. 3, 6 luglio 2020.

—. *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle riforme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3, 2022.

Vuolo, Alfonso. *Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario*, in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di Renzo Dickmann e Sandro Staiano. Milano: Guffrè Editore, 2008.

Zaccaria, Alberto ed Enrico Albanesi. *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 22 giugno 2009.

Zagrebelsky, Gustavo. *Conclusioni*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*. Milano: Giuffrè Editore, 2009.

—. *Appunto per l'audizione presso la 1° Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sul DDL n. 935*, 5 dicembre 2023.

Zucchelli, Claudio. *Il coordinamento normativo del Governo: il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del consiglio*, in *Quaderno*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, n. 14, 2003.