

*Sull'iter parlamentare del "lodo Alfano":  
una legge approvata in gran fretta, sulla base dei "peggiori" precedenti*

**Nicola Lupo\***

1. Premessa – 2. La ragione politica dei tempi ristretti: la minaccia dell'emendamento "blocca processi" – 3. La decisione del Presidente della Camera, in rapporto alla prassi e ai precedenti – 4. Conclusioni: i frutti dell'inseguimento del "peggior precedente".

**1. Premessa.**

Mi limiterei a tre sole considerazioni, incentrate tutte sul primo dei quesiti formulati dalla traccia per la discussione: quello in cui ci si domandava se si potessero riscontrare nel procedimento approvativo del "lodo Alfano" veri e propri vizi di costituzionalità della legge. Sul medesimo quesito già si sono ampiamente soffermati gli interventi di Chiara Bergonzini e Salvatore Curreri, i quali hanno svolto una serie di osservazioni assai interessanti, stimolando anche me a esprimere un'opinione in proposito.

**2. La ragione politica dei tempi ristretti: la minaccia dell'emendamento "blocca processi"**

La prima considerazione riguarda un dato di contesto politico-istituzionale, immagino noto a tutti, ma finora non esplicitamente richiamato in questo seminario, che l'esame del procedimento parlamentare di approvazione del "lodo Alfano" fa emergere in modo molto chiaro. Come giustamente Chiara Bergonzini ha ricordato, il disegno di legge in questione, presentato il 2 luglio 2008, è stato collocato nel calendario dei lavori della Camera, nella seconda settimana del mese di luglio 2008, al posto del disegno di legge di conversione del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica; ed è stato approvato dalla Camera il 10 luglio e dal Senato, senza modifiche, il successivo 22 luglio (ossia, rispettivamente, a distanza di 8 e 20 giorni dalla sua presentazione da parte del Governo in Parlamento).

I tempi che si sono appena richiamati non sono affatto casuali, così come non lo è il "sorpasso" operato dal disegno di legge Alfano sul disegno di legge di conversione del decreto-legge "sicurezza": all'interno di quest'ultimo (il cui esame doveva necessariamente concludersi, salvo decadenza, entro 60 giorni dalla sua emanazione, ossia entro il 25 luglio) era stata inserita, infatti, nel corso dell'*iter* svoltosi presso il Senato, una norma (prontamente denominata, nel dibattito giornalistico, "bloccaprocessi") che stabiliva la sospensione dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002<sup>1</sup>. E, ad avviso dei costituzionalisti e dei processualpenalisti, gli effetti di tale disciplina, sia

---

\* Testo rivisto dell'intervento al convegno su "Il loro ritrovato. Una *quaestio* ed un referendum sulla legge n. 124 del 2008", organizzato, nell'ambito dei seminari "preventivi" Amicus Curiae, dal Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Ferrara (una versione lievemente abbreviata del lavoro è in corso di pubblicazione negli atti del convegno).

\* Professore straordinario di Diritto delle assemblee elettive, Università Luiss Guido Carli di Roma

<sup>1</sup> Cfr. A.C., XVI legislatura, n. 1366, e in particolare l'art. 2-ter, il cui comma 1, primo periodo, stabiliva appunto che "1. Al fine di assicurare la priorità assoluta alla trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 132-bis delle citate norme di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nonché dei procedimenti da celebrare con giudizio direttissimo e con giudizio immediato, i processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002, che si trovino in uno stato compreso tra la fissazione dell'udienza preliminare e la chiusura del dibattimento di primo grado, sono immediatamente sospesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto per la durata di un anno". Nel testo della legge di conversione (art. 2-ter della legge 24 luglio 2008, n. 125), come definita dalla Camera immediatamente dopo

in termini di incostituzionalità sia in termini di impatto sull'ordinamento, sarebbero stati, con ogni probabilità, assai più dirompenti di quelli della norma che stiamo qui esaminando.

Lo stesso Presidente del Consiglio, del resto, in una lettera inviata al Presidente del Senato, con la quale motivava il parere favorevole del Governo sull'emendamento presentato dai due relatori, preannunciava altresì la presentazione di un disegno di legge volto a "evitare che si possa continuare ad utilizzare la giustizia contro chi è impegnato ai più alti livelli istituzionali nel servizio dello Stato", affermando che un'iniziativa di tal fatta "è già stata riconosciuta come condivisibile in termini di principio anche dalla nostra Corte costituzionale"<sup>2</sup>.

Questo dato ci spiega perché sia stata approvata una legge tanto delicata in tempi così ristretti: tempi evidentemente incompatibili con quelli necessari per l'approvazione, secondo la procedura di cui all'art. 138 Cost., di una legge costituzionale.

Mi permetto di accennare, incidentalmente, ad una ulteriore ragione per cui nel dibattito politico non si è neanche ipotizzato di ricorrere, in proposito, ad una legge costituzionale. Questa – visto il consenso, con ogni probabilità inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera, che la misura in questione avrebbe raccolto – sarebbe stata suscettibile di originare un referendum costituzionale:

---

l'approvazione del "lodo Alfano" (e approvata in terza lettura dal Senato tra il 21 e il 23 luglio 2008, anche qui una volta approvato il "lodo") la misura ha subito modifiche assai rilevanti, essendosi tra l'altro disposto che la sospensione, anziché operare *ex lege*, può essere disposta dai dirigenti degli uffici giudiziari.

<sup>2</sup> Il testo integrale della lettera, di cui il Presidente del Senato dà lettura in Aula (cfr. A.S., XVI legislatura, res. sten., 17 giugno 2008, a.m., p. 17 s.), è il seguente: «Caro Presidente, come Le è noto stamane i relatori Senatori Berselli e Vizzini, hanno presentato al cosiddetto "decreto sicurezza" un emendamento volto a stabilire criteri di priorità per la trattazione dei processi più urgenti e che destano particolare allarme sociale.

In tale emendamento si statuisce la assoluta necessità di offrire priorità di trattazione da parte dell'Autorità Giudiziaria ai reati più recenti, anche in relazione alle modifiche operate in tema di giudizio direttissimo e di giudizio immediato.

Questa sospensione di un anno consentirà alla magistratura di occuparsi dei reati più urgenti e nel frattempo al Governo e al Parlamento di porre in essere le riforme strutturali necessarie per imprimere una effettiva accelerazione dei processi penali, pur nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali.

I miei legali mi hanno informato che tale previsione normativa sarebbe applicabile ad uno fra i molti fantasiosi processi che magistrati di estrema sinistra hanno tentato contro di me per fini di lotta politica.

Ho quindi preso visione della situazione processuale ed ho potuto constatare che si tratta dell'ennesimo stupefacente tentativo di un sostituto procuratore milanese di utilizzare la giustizia a fini mediatici e politici, in ciò supportato da un Tribunale anch'esso politicizzato e supinamente adagiato sulla tesi accusatoria.

Proprio oggi, infatti, mi è stato reso noto, e ciò sarà oggetto di una mia immediata dichiarazione di ricasazione, che la presidente di tale collegio ha ripetutamente e pubblicamente assunto posizioni di netto e violento contrasto con il Governo che ho avuto l'onore di guidare dal 2001 al 2006, accusandomi espressamente e per iscritto di aver determinato atti legislativi a me favorevoli, che fra l'altro oggi si troverebbe a poter disapplicare.

Quindi, ancora una volta, secondo l'opposizione l'emendamento presentato dai due relatori, che è un provvedimento di legge a favore di tutta la collettività e che consentirà di offrire ai cittadini una risposta forte per i reati più gravi e più recenti, non dovrebbe essere approvato solo perché si applicherebbe anche ad un processo nel quale sono ingiustamente e incredibilmente coinvolto.

Questa è davvero una situazione che non ha uguali nel mondo occidentale.

Sono quindi assolutamente convinto, dopo essere stato aggredito con infiniti processi e migliaia di udienze che mi hanno gravato di enormi costi umani ed economici, che sia indispensabile introdurre anche nel nostro Paese quella norma di civiltà giuridica e di equilibrato assetto dei poteri che tutela le alte cariche dello Stato e degli organi costituzionali, sospendendo i processi e la relativa prescrizione, per la loro durata in carica. Questa norma è già stata riconosciuta come condivisibile in termini di principio anche dalla nostra Corte costituzionale.

La informo quindi che proporrò al Consiglio dei Ministri di esprimere parere favorevole sull'emendamento in oggetto e di presentare un disegno di legge per evitare che si possa continuare ad utilizzare la giustizia contro chi è impegnato ai più alti livelli istituzionali nel servizio dello Stato.

F.to. Silvio Berlusconi».

ossia – è superfluo ricordarlo in questa sede, ma è chiaro che si tratta di elementi che sul piano politico e su quello processuale sono tutt'altro che irrilevanti – di un referendum la cui richiesta è in grado di sospendere l'entrata in vigore della legge e che non ha bisogno, per produrre effetti, di raggiungere alcun *quorum* di partecipazione. In sostanza, mi permetto di dubitare che tempi più lunghi di esame parlamentare del “lodo Alfano” avrebbero da soli comportato – secondo quel che auspicava il professor Giuseppe Ugo Rescigno, nel suo intervento – il sorgere di un vero dibattito nel paese su questa questione; però, forse, tale dibattito avrebbe potuto essere sollevato da un referendum costituzionale chiesto dalle opposizioni su questo tema (sempreché, ovviamente, le opposizioni, o 500.000 elettori o 5 Consigli regionali, lo avessero chiesto).

### **3. La decisione del Presidente della Camera, in rapporto alla prassi e ai precedenti**

Vengo dunque alla seconda considerazione, relativa ai profili strettamente procedurali emersi nell'*iter* svolto presso la Camera. Nei due interventi che si sono succeduti su questo tema emergevano indicazioni un po' divergenti: con qualche semplificazione, direi che Chiara Bergonzini ha sostenuto che tutto sommato la decisione del Presidente della Camera<sup>3</sup> appare conforme ai precedenti (anche se questi risultano, a suo avviso, comportare una violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.), mentre Salvatore Curreri ha sostenuto che la vicenda del “lodo Alfano” costituisce un *unicum* nel diritto parlamentare. Direi che è necessario, per chiarire meglio la valutazione, scendere un minimo nel dettaglio, perchè in qualche modo, a mio avviso, hanno ragione entrambi: la decisione presidenziale appare infatti, in due passaggi, conforme a precedenti piuttosto consolidati (peraltro in larga parte criticabili, in quanto sviluppatasi contro, o almeno oltre, il disposto regolamentare); mentre, per altri due profili, si appoggia unicamente sugli orientamenti già assunti in occasione dell'esame parlamentare del “lodo Schifani”, ritenuti imm modificabili nonostante l'intervento, nel frattempo, della sentenza n. 24 del 2004 della Corte costituzionale.

In primo luogo, la decisione presidenziale appare conforme alla prassi laddove continua a disapplicare una clausola di salvaguardia introdotta nel regolamento della Camera nel 1997 (art. 24, comma 12), ma finora rimasta soltanto sulla carta (pur essendo stata a più riprese invocata), secondo cui un singolo gruppo, ove un progetto di legge riguardi “questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti dalla prima parte della Costituzione”, può opporsi all'immediata applicazione, sin dal primo calendario, del contingentamento dei tempi, in assenza di deliberazione unanime da parte della Conferenza dei capigruppo. Nella prassi ormai più che decennale, la clausola in questione è stata, in sostanza, interpretata come non attivabile automaticamente da un singolo gruppo, ma come “sottoposta alla verifica del Presidente della Camera”<sup>4</sup>: verifica che, finora, non ha mai condotto ad un esito positivo, avendo il Presidente sempre respinto tali richieste<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Lo *speech* del Presidente della Camera è in A.C., XVI legislatura, res. sten., 8 luglio 2008, p. 37 s. Si veda anche la seduta della Giunta per il regolamento svoltasi nello stesso giorno (A.C., XVI legislatura, boll. giunte e comm., 8 luglio 2008, p. 3 s.).

<sup>4</sup> Così l'interpretazione del Presidente della Camera Violante, espressa nella seduta della Giunta per il regolamento del 2 marzo 1999 (cfr. A.C., XIII legislatura, boll. giunte e comm., 2 marzo 1999, p. 5 s.).

<sup>5</sup> Cfr. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori parlamentari alla Camera: la riforma del 1997 e la prassi attuativa*, in *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova, 2004, p. 41 e F. Castaldi, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, in *Rass. parlam.*, 2005, p. 911 s., spec. 930 s. (ove ampi riferimenti alle ragioni con cui il Presidente della Camera ha di volta in volta motivato la mancata applicazione della deroga di cui all'art. 24, comma 12, secondo periodo, del regolamento della Camera). Del resto, il Presidente di assemblea è forse il soggetto meno adatto a valorizzare tale clausola di salvaguardia, posto che l'applicazione del contingentamento dei tempi senza l'unanimità è frutto di una decisione a cui il Presidente ha attivamente concorso (nel caso in cui in Conferenza si sia raggiunto “il consenso dei presidenti di gruppi la cui consistenza numerica sia

In secondo luogo, la decisione si fonda su una serie piuttosto cospicua di precedenti, formati a partire da un orientamento assunto nella XIV legislatura riguardo a un'altra legge volta ad incidere sui processi penali in corso (la c.d. "legge Cirami": legge 7 novembre 2002, n. 248, sui casi di rimessione del processo), quanto all'uso della clausola "ove concluso in commissione"<sup>6</sup>. Si tratta di una clausola che viene inserita nel calendario dei lavori dell'assemblea (approvato dalla Conferenza dei capigruppo o predisposto dal Presidente), e che è volta a consentire l'iscrizione in calendario (la c.d. "calendarizzazione") di un provvedimento anche anteriormente al decorso dei due mesi (o del mese, in caso di urgenza), che la commissione, ai sensi del regolamento (art. 23, comma 5, e art. 81 del regolamento della Camera), ha a disposizione per concludere l'esame di un testo in sede referente<sup>7</sup>. In tal modo, si esclude l'interpretazione – pur autorevolmente sostenuta, sulla base delle norme del regolamento della Camera attualmente vigente<sup>8</sup> – secondo cui alla commissione in sede referente spetterebbe un tempo minimo incompressibile, salvo delibera unanime della Conferenza dei capigruppo o salvo conclusione anticipata ma concorde dell'esame da parte della commissione<sup>9</sup>; e si consente alla commissione di concludere, con decisione assunta a maggioranza, l'esame in provvedimento in termini estremamente ristretti (attraverso la votazione del mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea, anche senza aver previamente esaminato tutti gli articoli, con gli emendamenti ad essi riferiti, proprio in virtù dell'avvenuta "calendarizzazione" del provvedimento)<sup>10</sup>.

Per questi due profili, dunque, la decisione assunta dal Presidente della Camera pare essersi conformata a precedenti esistenti (richiamati peraltro, nello *speech*, in modo esplicito ma sintetico, con l'effetto di renderne non agevole la verifica puntuale), ancorché discussi e discutibili quanto alla loro conformità al testo del regolamento.

---

complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Camera"), quando non addirittura assunta direttamente dal Presidente di assemblea (ove tale consenso, come nel caso di specie, non sia stato raggiunto).

<sup>6</sup> Sull'iter di questo progetto di legge, cfr., tra gli altri, P. Cacopardo-A. Perrone, *Scontro e confronto parlamentare sul disegno di legge "Cirami"*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2525 s., V. Messerini, *La legge 7 novembre 2002, n. 248 (c.d. "legge Cirami"): un caso di uso e abuso dei tempi di decisione parlamentare*, in *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso, E. Rippepe, R. Romboli, Giappichelli, Torino, 2004, p. 195 s., spec. 202 s., C. Bergonzini, *I lavori in commissione referente tra regolamenti e prassi parlamentari*, in *Quad. cost.*, 2005, p. 787 s., spec. 793 s.

<sup>7</sup> Cfr., in tal senso, il parere della Giunta per il regolamento del 26 settembre 2002, su cui cfr., per tutti, G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007. Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. Lippolis, Jovene, Napoli, 2008, p. 57 s., spec. 73 s.

<sup>8</sup> Per la tesi secondo cui il regolamento della Camera, come riformato nel 1997, comportava l'attribuzione di un tempo minimo, garantito e incompressibile, a favore dell'esame delle commissioni in sede referente cfr., ad esempio, gli interventi di V. Lippolis e A. Palanza alla tavola rotonda su "*Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari*", in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, rispettivamente p. 16 e 61.

<sup>9</sup> In tal modo dovrebbe interpretarsi, secondo la lettura uscita sconfitta nella prassi, il riferimento all'ipotesi in cui "la Commissione abbia già concluso l'esame", presente nell'art. 23, comma 5, secondo periodo, del regolamento della Camera.

<sup>10</sup> Nel caso di specie, il disegno di legge contenente il "lodo Alfano" era stato inserito nel (la versione originaria del) calendario di luglio, nell'ultima settimana del mese, ancor prima della sua presentazione in Parlamento: con la formula "*preannunziato dal Governo - ove presentato e concluso dalla Commissione*" (cfr. il calendario n. 2 della XVI legislatura, predisposto ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del regolamento [ossia, dal Presidente della Camera, in mancanza del consenso dei capigruppo che rappresentino i tre quarti dell'assemblea], in esito alla Conferenza dei capigruppo del 26 giugno 2008). Si può notare che tale collocazione si prestava ad un'applicazione del contingentamento dei tempi a partire dal secondo calendario (ossia quello di agosto), che ne avrebbe consentito – senza ricorrere a nessuna delle "forzature" riferite nel testo – un'approvazione da parte della Camera, con ogni probabilità, entro la prima settimana di agosto. Sull'uso assai frequente di questo stratagemma (della calendarizzazione "a scavalco", si potrebbe dire), cfr. i precedenti richiamati da F. Castaldi, *Norme ed usi in tema di contingentamento dei tempi di discussione presso la Camera dei deputati*, cit., p. 928 s.

Nello *speech* presidenziale compaiono, invece, altre due affermazioni che, come espressamente riconosciuto, si appoggiano su un solo precedente “specifico”: quello costituito dall’esame del “lodo Schifani”, ossia del progetto di legge contenente norme di attuazione dell’art. 68 Cost., che era stato già approvato in prima lettura dalla Camera e al quale il Senato aveva aggiunto, nel corso della seconda lettura, l’art. 1, relativo alla sospensione dei processi nei confronti delle più alte cariche dello Stato. Tali affermazioni, a mio avviso, meritano di essere richiamate anche perché non irrilevanti ai fini del dibattito che si sta svolgendo oggi.

Va chiarito preliminarmente che entrambe le affermazioni in questione sono rese a supporto della qualificazione del disegno di legge in questione come “non secretabile”: ossia, come non vertente “prevalentemente su una delle materie indicate nell’articolo 49, comma 1”, del regolamento della Camera (quello appunto che individua le materie su cui può richiedersi lo scrutinio segreto), posto che, ove esso fosse risultato “secretabile”, non avrebbe potuto applicarsi, in assenza di deliberazione unanime della Conferenza dei capigruppo, il contingentamento dei tempi sin dal primo calendario<sup>11</sup>.

Nella prima affermazione il Presidente della Camera nega che il disegno di legge in questione possa qualificarsi come una “legge ordinaria relativa agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale)”. Nella seconda, nega che esso incida sul diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. Entrambe le affermazioni appaiono, già a prima vista, sorprendenti: la prima, perché tanto il “lodo Schifani” quanto il “lodo Alfano” paiono costituire, in considerazione dei loro contenuti, un evidente esempio di “legge ordinaria relativa agli organi costituzionali dello Stato”; la seconda, perché sembrerebbe resa in evidente contrasto con quanto la Corte costituzionale ha stabilito con la sentenza n. 24 del 2004, che ha dichiarato l’incostituzionalità del “lodo Schifani” proprio perché ha violato l’art. 24, oltre che con l’art. 3 Cost.

Le motivazioni invocate a supporto delle due affermazioni suddette nella decisione presidenziale appaiono, in effetti, tutt’altro che convincenti.

In particolare, quanto alla negazione che si tratti di “legge ordinaria relativa agli organi costituzionali”, la motivazione addotta dalla Presidenza della Camera è la seguente: “per legge ordinaria relativa agli organi costituzionali dello Stato e delle Regioni devono intendersi esclusivamente i complessi normativi che riguardano la posizione dell’organo medesimo nell’ordinamento e ne regolano l’esercizio dei poteri costituzionali, non rientrando in tale categoria i provvedimenti che non riguardano le caratteristiche strutturali e funzionali degli organi di governo, bensì la posizione soggettiva dei titolari delle relative cariche di vertice”<sup>12</sup>.

La distinzione operata mi pare assai discutibile, in quanto condurrebbe a restringere eccessivamente la categoria in questione, svuotando la portata della previsione regolamentare. Tanto più che, per gli organi costituzionali a composizione collegiale, si è davanti a leggi che, modificando la posizione soggettiva dei soli vertici, finiscono per alterarne sensibilmente gli equilibri interni, sia sul piano strutturale sia su quello funzionale (posto che i soli vertici di tali organi vengono a godere di una garanzia specificamente rivolta ad assicurare il sereno esercizio delle loro funzioni). Per gli organi costituzionali monocratici, poi, la distinzione appare ancor più problematica, posto che in tal caso gli

<sup>11</sup> Cfr. l’art. 24, comma 12, primo periodo, del regolamento della Camera. Ai sensi dell’art. 49, comma 1, del regolamento della Camera, lo scrutinio segreto può essere richiesto per le votazioni “che incidono sui principi e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a 22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all’articolo 32, comma secondo, della Costituzione” e “le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull’istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali”.

<sup>12</sup> Così il già ricordato *speech*, p. 39.

aspetti strutturali tendono inevitabilmente a sovrapporsi alla posizione soggettiva dei relativi titolari.

Allo stesso tempo, al fine di sostenere che il “disegno di legge Alfano” – così come, a suo tempo, l’art. 1 della legge n. 120 del 2004 – non incide sul diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. la Presidenza della Camera sviluppa un’argomentazione che finisce, come si suol dire, per “provare troppo” (posto che nessuno chiedeva al Presidente della Camera di esprimersi circa la presunta violazione dell’art. 24 Cost., ma unicamente di constatare se vi fosse una incidenza della norma in questione su tale diritto): la Presidenza, infatti, ritiene di non poter fare uso dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2004 (curiosamente, mai citata in modo completo nel corso dello *speech*), poiché ciò “comporterebbe necessariamente l’esigenza di valutare in quale misura il disegno di legge presentato dal Governo superi le censure di costituzionalità rilevate a suo tempo dalla Corte”; e sottolinea “la diversità sostanziale fra il giudizio di costituzionalità delle leggi – che spetta in via esclusiva alla Corte e che attiene alla conformità di una disposizione legislativa alle norme costituzionali – e la valutazione circa la segretabilità o meno di alcune disposizioni”<sup>13</sup>.

Non intendo qui sostenere che anche il “lodo Alfano”, al pari del “lodo Schifani”, rappresenti una violazione dell’art. 24 Cost. Per quel che può interessare, nutro, anzi, alla luce della sua più accorta formulazione, qualche dubbio in proposito (corroborato dalla circostanza che nessuna delle ordinanze di rimessione solleva la questione sotto questo profilo). Tuttavia, a prescindere da queste considerazioni, reputo doveroso per un Presidente di assemblea, in quanto vertice dell’istituzione parlamentare e in quanto “uomo della Costituzione”<sup>14</sup>, confrontarsi espressamente con una pronuncia della Corte costituzionale che ha esplicitamente e clamorosamente smentito una affermazione resa dallo stesso organo qualche anno prima, nel momento in cui il Presidente si accinge a reiterarla (e, anzi, a far leva su di essa, sostenendo di non poter decidere altrimenti). Detto in altri termini, credo che nell’interpretazione del diritto parlamentare non possa in alcun modo prescindere dai principi costituzionali – evidentemente, per come affermati *in primis* dalla Corte costituzionale – e ritengo che i Presidenti di assemblea, che spesso si appoggiano sulla giurisprudenza costituzionale nell’esercizio di altri poteri ad essi spettanti (si pensi, ad esempio, al giudizio di inammissibilità degli emendamenti a progetti di legge costituzionale ritenuti in contrasto con i “principi supremi”)<sup>15</sup>, dovrebbero attenersi strettamente al rispetto di tali principi, anziché invocare la necessità di rispettare precedenti che con tali principi sono risultati essere in evidente contrasto.

#### **4. Conclusioni: i frutti dell’inseguimento del “peggior precedente”.**

Anche alla luce della ricostruzione fin qui sommariamente compiuta, riferita invero al solo *iter* svoltosi alla Camera<sup>16</sup>, si può ora provare, in conclusione, a fornire un tentativo di risposta alla domanda formulata nella traccia.

Dubito in proposito che possa individuarsi una violazione chiara e netta dell’art. 72, primo comma, laddove prescrive l’obbligo del previo esame in commissione: per sostenerla, infatti,

<sup>13</sup> Cfr. sempre lo *speech*, p. 40.

<sup>14</sup> Secondo la formula dovuta a A. Manzella, *Il parlamento*, III ed., Il mulino, Bologna, 2003, p. 142.

<sup>15</sup> Ad esempio, cfr., con un’espressa citazione della sentenza n. 1146 del 1988, A.C., XIII legislatura, res. sten., 19 settembre 2000, p. 3 s.

<sup>16</sup> L’*iter* del “lodo Alfano” in Senato appare, invero, meno interessante: in parte perché il “sorpasso” rispetto al disegno di legge di conversione del decreto-legge “sicurezza” avviene, come si è ricordato, alla Camera (e al Senato spetta solo assicurarsi che la successione temporale tra i due provvedimenti rimanga inalterata); in parte in quanto nel regolamento di quel ramo del Parlamento gli spazi riservati alle Commissioni appaiono ancora minori (potendo il testo giungere all’esame dell’assemblea anche senza che l’esame in commissione si sia concluso) e i limiti all’applicazione del contingentamento dei tempi risultano meno stringenti.

occorrerebbe ricavare dalla carta costituzionale un vincolo nel senso che l'esame in commissione dovrebbe avere una durata minima e che né la commissione stessa né il calendario dei lavori dell'assemblea potrebbero legittimamente comportare un'abbreviazione di tale arco temporale<sup>17</sup>.

Mi pare invece che si possa riscontrare, nella vicenda qui richiamata, la violazione di una serie di norme dei regolamenti parlamentari, seppure in nome del richiamo a precedenti consolidati o isolati.

In questa chiave, mi sia permesso esprimere una viva preoccupazione per l'uso del precedente che le Camere tendono a compiere, specie a partire dall'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico e istituzionale. Si registra infatti, in proposito, una sorta di "inseguimento del peggior precedente", per effetto del quale, in mancanza di una qualche "codificazione" dei precedenti parlamentari, si sono moltiplicati i riferimenti acritici (e poco controllabili) al precedente "peggiore"; senza che le presidenze di assemblea, con l'ausilio delle rispettive Giunte per il regolamento, si siano fatti carico della necessaria opera di *distinguishing*, che caratterizza l'uso del precedente giudiziario nei sistemi di *common law*<sup>18</sup>. Si è così verificato, in più casi, un progressivo, ma deciso allontanamento dai principi costituzionali e dallo stesso testo dei regolamenti parlamentari, attraverso passaggi che, considerati in sé, possono apparire di entità minima, quando non impercettibili, ma che, se guardati nel complesso, risultano assai rilevanti<sup>19</sup>.

Altra dottrina, osservando i medesimi fenomeni, ha rilevato, nel diritto parlamentare, l'esistenza di una "tirannia del precedente"<sup>20</sup>, che ha originato un rovesciamento della tradizionale piramide delle fonti del diritto, con le norme non scritte sovrapposte a quelle scritte<sup>21</sup>.

La via maestra per ovviare a questo stato di cose è, ovviamente, quella di assicurare una forma di controllo esterno, da parte della Corte costituzionale, sulla violazione dei regolamenti parlamentari<sup>22</sup>; via che potrebbe essere agevolata dall'introduzione di nuove forme di accesso alla Corte che, in coerenza con il rafforzamento delle garanzie che è necessario si realizzi in sistemi istituzionali di tipo maggioritario, consentano di ottenere una pronuncia della Corte o anteriormente o, comunque, entro

<sup>17</sup> Il discorso sarebbe, evidentemente, diverso, ove fosse la carta costituzionale a stabilire termini minimi per l'esame parlamentare delle iniziative legislative: cfr., in tal senso, l'art. 42, terzo e quarto comma, della Costituzione francese del 1958, come rivisti nel luglio 2008, ove si stabiliscono termini minimi per l'avvio dell'esame in Assemblea dei progetti di legge, pari, in prima lettura, a 6 settimane dalla presentazione e, in seconda lettura, a 4 settimane dalla trasmissione, con alcune limitate eccezioni. Per un parallelo, cfr., volendo, N. Lupo, *Un parlamento da rafforzare, non da indebolire. La revisione costituzionale francese del luglio 2008 a confronto con le prospettate riforme dei regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti on line*, n. 1/2009, 4 marzo 2009.

<sup>18</sup> Sull'uso del precedente nei Paesi di *common law* cfr., *ex multis*, il classico R. Cross-J.W. Harris, *Precedent in English Law*, IV ed., Oxford University Press, New York, 1991, e ora M. Gerhardt, *The power of precedent*, Oxford University Press, New York, 2008 (ove specifica attenzione è dedicata, in un apposito capitolo, anche al precedente non giudiziario).

<sup>19</sup> Sia consentito rinviare, in proposito, a 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 seminario di studio svoltosi il 17 marzo 2006, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma, 2007, p. 45 s.

<sup>20</sup> Cfr. D. Piccione, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 533 s.

<sup>21</sup> Così C. Bergonzini, *La piramide rovesciata: la gerarchia delle fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 741 s., la quale avverte "l'impressione che all'interno delle Camere la 'vera' fonte siano i precedenti, i quali concorrono a formare sia la prassi, sia la giurisprudenza parlamentare, spesso prescindendo da qualsiasi considerazione relativa ai limiti costituzionali e regolamentari, per rispondere invece a logiche essenzialmente politiche e soddisfare esigenze il più delle volte contingenti".

<sup>22</sup> Cfr., in tal senso, di recente, F. Modugno, *In margine al "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 23 marzo 2009, ad avviso del quale solo a partire dal momento in cui le norme dei regolamenti parlamentari saranno idonee a costituire parametro (e oggetto) del giudizio sulle leggi si potrà affermare la piena giuridicità del diritto parlamentare.

poche settimane dall'entrata in vigore delle leggi la cui legittimità, per ragioni di forma o di sostanza, è contestata da una parte rilevante delle forze politiche.

Tuttavia, com'è evidente, non è una via facile e, in attesa che essa si ponga in essere, si può forse auspicare che Corte costituzionale e, ancor prima, Presidente della Repubblica e Presidenti di assemblea prestino maggiore attenzione ai profili di regolarità procedurale e all'uso dei precedenti nel procedimento legislativo: in fondo, dovrebbe essere interesse di tutti (visto che, prima o poi, si è destinati tutti a stare qualche tempo all'opposizione)<sup>23</sup> non consentire al Presidente di assemblea di "scegliere" liberamente, di volta in volta, il precedente più comodo, a seconda del ruolo che in quel momento ha deciso di giocare nei rapporti tra maggioranza e opposizione, ma spingere verso la formazione di regole procedurali più stabili e certe, alle quali tutti sono obbligati ad attenersi.

In altri termini, e in conclusione, segnalo il rischio che, anche se tra qualche mese o forse tra qualche anno i contenuti del "lodo Alfano" finiranno per essere superati – a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale, dell'esito di un referendum abrogativo o del ripensamento dello stesso legislatore –, resti comunque il "cattivo" precedente parlamentare<sup>24</sup>.

Del resto, non si tratterebbe certo di un fenomeno inedito. La prassi – questa sì palesemente in contrasto con l'art. 72, primo comma, Cost., ove prescrive l'approvazione dei progetti di legge articolo per articolo<sup>25</sup> – della questione di fiducia sui maxiemendamenti, sviluppatasi anch'essa con notevole intensità nel corso delle "legislature del maggioritario", trae infatti la sua origine dall'*iter* di una legge che, in esito ad un lungo e travagliato *iter* parlamentare<sup>26</sup>, è rimasta in vigore poco più di un anno: la legge 31 marzo 1953, n. 148, meglio nota come "legge truffa" (poi abrogata con legge 31 luglio 1954, n. 615). Le battaglie che, in un ben diverso contesto regolamentare, l'opposizione pose in essere alla Camera in quella fase furono risolte, infatti, con la posizione, da parte del governo De Gasperi, della questione di fiducia sulla parte del disegno di legge che restava ancora da esaminare.

Gli effetti di quel precedente parlamentare ce li portiamo dietro tuttora; non vorrei che altrettanto avvenisse, oggi, con il "lodo Schifani" prima, e con il "lodo Alfano", poi.

---

<sup>23</sup> Nel senso che proprio la effettiva possibilità di una alternanza nella maggioranza parlamentare costituisca "il maggior disincentivo a 'forzature' di parte" cfr. G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera ed i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci ed ombre*, in *Il Filangieri. Quaderno 2007*, cit., p. 57 s., spec. 95, il quale, pur ritenendo auspicabile "una codificazione dei precedenti parlamentari su iniziativa delle istituzioni o del mondo scientifico", ritiene "illuministico attendersi effetti eccessivamente salvifici" da tali iniziative.

<sup>24</sup> Qualche indicazione in tal senso mi pare venire dalla vicenda relativa al caso Englaro, nell'ambito della quale, nel mese di febbraio 2009, si è ipotizzata la presentazione, e l'approvazione nell'arco di meno di una settimana da parte di entrambi i rami del Parlamento, di un disegno di legge, seppur formulato come disciplina transitoria, relativo ad una questione di estrema delicatezza quale indubbiamente è quella del "fine vita".

<sup>25</sup> In dottrina, cfr., anche per ulteriori indicazioni, G. Piccirilli, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 259 s. Si noti che anche con riferimento a tale istituto un Presidente di assemblea ha sostenuto, in dialettica con un messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi, la sua compatibilità con la carta costituzionale: cfr. le affermazioni del Presidente del Senato Pera in A.S., XIV legislatura, boll. giunte e comm., 27 dicembre 2004, p. 25 s. (su cui, criticamente, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 104 s.).

<sup>26</sup> Sull'esame in parlamento della "legge truffa" cfr. ampiamente G. Quagliariello, *La legge elettorale del 1953*, Il mulino, Bologna, 2003, spec. p. 69 s., e M.S. Piretti, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Il mulino, Bologna, 2003, spec. p. 103 s., nonché, volendo, per il profilo di cui nel testo, N. Lupo, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, cit., p. 87 s.