

# Osservatorio sulle fonti

## OSTRUZIONISMO E STRUMENTI DI “COMPRESSIONE” DEL PROCEDIMENTO PARLAMENTARE: QUALE RUOLO OGGI PER MINORANZE E OPPOSIZIONI PARLAMENTARI? IL CASO DELLA CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE<sup>1</sup>

di  *Davide Fiumicelli*<sup>2</sup>

SOMMARIO: 1. Alcuni concetti introduttivi di base. – 2. Ostruzionismo e strumenti di “compressione” del procedimento parlamentare in Italia. – 2.1. Questioni teoriche... – 2.2. ...e dati concreti. – 3. Il procedimento di conversione dei decreti-legge: gli strumenti di “compressione” del dibattito parlamentare e lo spazio di azione di minoranze e opposizioni. – 3.1. Il controllo dei decreti-legge da parte del Parlamento e le conseguenze della sua inefficacia. – 3.2. La capacità emendativa del Parlamento, il ruolo di minoranze e opposizioni e le ricadute in tema di omogeneità. – 3.3. Il dibattito parlamentare sulla conversione dei decreti-legge tra ostruzionismo e strumenti di “compressione”. – 4. Le prospettive future dell’incontro/scontro tra Governo-maggioranza parlamentare-opposizioni-Presidenti di Assemblea. – 4.1. “Tempi certi” contro “spazi certi”: la soluzione più adeguata? – 4.2. Tempi della decisione e garanzie per minoranze e opposizioni. – 4.2.1. La prospettiva *de iure condito*... – 4.2.2. ...e *de iure condendo*. – 5. Brevi cenni conclusivi.

*The economic and financial crisis that hit the global markets since 2007 has had major repercussions on the European economy, but also on the systems of the sources of law and on the relationship between the constitutional bodies of the various European Countries.*

*This paper will investigate the role currently exercised by parliamentary minorities and oppositions in this complex phase of the Italian parliamentary history: to this end we will proceed, first, to verify the frequency of use of the main obstructionistic tools (as well as the institutes for deal with it), and then focus on the spaces of action available in the special procedure of conversion of the decree-law.*

---

<sup>1</sup> Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento tenuto al convegno di studi dal titolo: “Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica”, svoltosi a Pisa l’11-12 gennaio 2016. Il convegno ha rappresentato uno dei momenti conclusivi dell’unità locale pisana (coordinata dal prof. Rolando Tarchi) della ricerca PRIN 2010-2011 “Istituzioni democratiche e amministrazioni d’Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica” (responsabile scientifico la Prof.ssa Alessandra Pioggia – Università di Perugia). Lo scritto, prima di essere inviato alla Rivista è stato sottoposto a referaggio da parte dei responsabili scientifici nazionale e locale ed da revisori esterni selezionati dal responsabile dell’unità.

<sup>2</sup> Dottore di ricerca in Diritto pubblico e dell’economia, Università di Pisa

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Alcuni concetti introduttivi di base

Osservando il quadro offerto dalla prospettiva comparata (in modo specifico del contesto europeo) possiamo notare come lo strumento della decretazione di urgenza non risulti particolarmente diffuso<sup>3</sup>; negli ordinamenti, come Italia e Spagna, che lo prevedono espressamente, esso ha però assunto un peso crescente, tanto da averlo trasformato in un dispositivo di normazione “ordinaria” da parte degli Esecutivi, anche in assenza di reali motivi di straordinaria urgenza “nel provvedere”.

Si tratta di un processo evolutivo che non risulta certo nuovo: esso, sviluppatosi in particolare a partire dagli anni '90<sup>4</sup> (quando la logica della democrazia “immediata e decidente” ha iniziato a prevalere in modo evidente nel contesto europeo), ha tuttavia in tempo di crisi economica<sup>5</sup> acquisito maggiore visibilità e proporzioni sempre più preoccupanti (basti pensare a quanto avvenuto tra il 2008 e il 2015 con i Governi Berlusconi IV, Monti, Letta e, almeno in parte, Renzi in Italia, nonché con i Governi Zapatero - I e II - e Rajoy in Spagna), portando ad una trasformazione radicale (avvenuta per “vie di fatto”, ossia “a Costituzione invariata”) dell’idea originaria dello strumento. Un andamento che è stato agevolato anche da un controllo parlamentare che, nella pratica, si è rivelato scarsamente efficace, portando la decretazione di urgenza a divenire in molti casi strumento “prevalente” di creazione di norme giuridiche.

Sono state molte, di conseguenza, le “torsioni” cui si è assistito in questi ultimi anni. In primo luogo da un punto di vista “quantitativo”, vista la frequenza crescente di ricorso allo strumento tanto in Italia<sup>6</sup> che, soprattutto, in Spagna<sup>7</sup>. In secondo luogo da

---

<sup>3</sup> Tra i Paesi europei che riconoscono, sotto varie forme, la decretazione di urgenza di rango equiparato alla legge, possiamo annoverare: Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia, Danimarca, Austria. La limitata previsione dello strumento a livello comparato può essere ascritta, tra le altre cause, alla c.d. “sindrome (o spettro) di Weimar”, ossia al timore che un ordinamento sfoci in derive “autoritarie” nonostante la presenza di previsioni costituzionali di natura garantista tese a favorire l’esistenza di “*checks and balances*” tra i poteri, come accaduto in Germania durante la Repubblica di Weimar con l’utilizzo dei poteri presidenziali di urgenza da parte del Capo dello Stato Paul von Hindenburg che portarono all’ascesa al potere di Adolf Hitler e, successivamente, all’instaurazione della dittatura nazista. Si veda, da ultimo, M. VOLPI, *Camera dei Deputati: audizione di fronte alla I Commissione (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) sulla decretazione d’urgenza*, 19 giugno 2014, reperibile all’indirizzo <http://www.astrid-online.it/--Riforma-/Atti-parla1/Indagine-c/Audizione-Volpi.pdf>, pp. 1-2.

<sup>4</sup> È proprio in questo periodo che ci si è allontanati con decisione da quel modello di “centralità parlamentare” che vedeva nel Parlamento la sede effettiva della decisione politica, con i partiti quale perno del sistema. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 37 ss.

<sup>5</sup> Sul concetto di crisi economica, sulla sua tempistica e natura si veda, tra gli altri: G. AMATO (a cura di), *Governare l’economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Passigli, Firenze, 2009; AA.VV., *Il declino dell’economia italiana fra realtà e falsi miti*, Carocci, Roma, 2012.

<sup>6</sup> La media mensile dei decreti si è progressivamente ridotta rispetto alla XIII e XIV legislatura, attestandosi intorno ai 2/3 decreti al mese, ma il loro impatto sulla produzione normativa primaria resta ancora debordante, essendo addirittura cresciuto nell’ultimo periodo. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, Servizio studi, Documentazioni e ricerche, XVII legislatura, Dossier n. 108, 26 marzo 2014; CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2014 sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla

# Osservatorio sulle fonti

un punto di vista “qualitativo”, date le innumerevoli prassi “elusive” prodottesi, dalle più note e risalenti nel tempo (la “reiterazione” dei decreti in Italia<sup>8</sup>, il ricorso a formule rituali per la motivazione del provvedimento in Spagna<sup>9</sup>), alle più recenti e “innovative”; si pensi, solo per citare i casi maggiormente problematici: per l’Italia, all’eterogeneità e “onnicomprensività” dei decreti (con testi che partono voluminosi e diventano “obesi” in sede di conversione), così come al fenomeno della “reiterazione implicita” o dei “decreti fantasma” (ossia a pubblicazione o applicazione differita)<sup>10</sup>; per la Spagna, alle “catene” di decreti che intervengono sullo stesso tema (o su temi tra loro comunque interconnessi) a distanza di pochi mesi (o addirittura giorni) gli uni dagli altri, così come alla più frequente “multi-settorialità” dei provvedimenti e alla loro natura talvolta “provvedimentale”<sup>11</sup>.

---

Legislazione, Roma, 2015, pp. 440-452 e 459-487; R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 ottobre 2015, p. 15 ss.

<sup>7</sup> Già in passato parte della dottrina aveva avuto modo di osservare come l’elevato numero di decreti-legge approvati nella VI e VII legislatura (85 e 42, rispettivamente il 27,7% e il 17,1% della produzione normativa primaria totale) mettesse in evidenza come in Spagna si vivesse “in una costante situazione di emergenza, la cui origine [...] risiede nella volontà politica del Governo”. Vedi A. M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006, p. 282. Un’affermazione che sembra valere a maggior ragione se si osserva il panorama normativo spagnolo successivo al 2008: l’emergere della crisi economico-finanziaria, infatti, ha fornito ai Governi (anche di differente colore politico) l’attenuante per ricorrere alla decretazione di urgenza in modo continuativo e per certi versi “illimitato”, dotando lo strumento di uno spazio ed un ruolo di gran lunga rafforzato rispetto al passato. Cfr. A. M. CARMONA CONTRERAS, *El decreto-ley en tiempos de crisis*, in *Revista catalana de dret públic*, 47, 2013, p. 3 ss. I decreti di urgenza approvati risultano così: 42 nella VII legislatura (17,1% della normazione primaria totale), 52 nella VIII (23,1%), 56 nella IX (27,7%), 52 nella X (43%). La media mensile resta contenuta, attestandosi intorno all’1,5, ma si innalza nella X legislatura arrivando quasi ai 2 decreti per mese (in linea con i dati presenti in Italia). Vedi D. FIUMICELLI, *Dalla “urgenza nel provvedere” alla “opportunità/convenienza del provvedimento”: la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2014, p. 79 ss.

<sup>8</sup> La prassi consisteva nell’emanare un nuovo decreto-legge alla scadenza dei 60 giorni, in modo da riprodurre senza o con minime variazioni il decreto precedente “scaduto”, “sanandone” gli effetti: si erano così formate “catene” di decreti reiterati che, nei casi più lampanti, erano rimaste in vigore per uno, due o tre anni. Vedi A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 4 ss. In tal modo il decreto-legge assumeva sempre più le sembianze di “atto di mera anticipazione legislativa, destinato ad introdurre una disciplina immediata, ma tendenzialmente stabile”. Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 295.

<sup>9</sup> Vedi J. SALAS HERNÁNDEZ, *Los Decretos-Leyes en la teoría y en la práctica constitucional*, in S. MARTÍN-RETORTILLO (a cura di), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 275 ss.

<sup>10</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2014 sullo stato della legislazione*, op. cit., p. 459 ss.

<sup>11</sup> Tutto ciò ha reso evidente il continuo adattarsi degli Esecutivi e delle maggioranze parlamentari che via via gli hanno sostenuti all’opera degli organi costituzionali di controllo, i quali, sebbene in modo forse non abbastanza coraggioso, hanno cercato ad ogni modo di circoscrivere il frequente ricorso all’istituto. Su questi temi si permetta di rinviare a D. FIUMICELLI, *Dalla “urgenza nel provvedere” alla*

# Osservatorio sulle fonti

Il decreto-legge ha così occupato uno “spazio normativo” considerevole all’interno degli ordinamenti che lo prevedono, mostrandosi sempre più quale mezzo “ordinario” di attuazione dell’indirizzo politico dei vari Esecutivi succedutisi nel corso del tempo; un abuso accettato di fatto dal Parlamento stesso, il quale ha contribuito in una certa maniera a renderlo “legittimo” e “sistemico”<sup>12</sup>. Risulta di conseguenza evidente il progressivo spostamento del decreto di urgenza in un ambito prettamente “politico”, rimesso in larga parte all’evolversi del rapporto di forza tra Parlamento e Governo, e tra quest’ultimo e la propria maggioranza parlamentare, con una lenta e progressiva “marginalizzazione” delle minoranze parlamentari.

Parlare di ostruzionismo in senso tecnico in questa fase della storia parlamentare, dunque, significa soprattutto certificare la “morte” di un istituto ormai non più utilizzato, senza che sia nata tra l’altro una reale alternativa nella gestione dei rapporti tra maggioranza e “opposizioni” (il plurale sembra ancora oggi, e sempre più, necessario)<sup>13</sup>.

L’ostruzionismo<sup>14</sup>, infatti, contempera due esigenze fondamentali: da una parte, l’affermazione del diritto dei parlamentari di servirsi di tutte le norme previste dai regolamenti per esplicitare il loro mandato; dall’altra, l’interesse del Parlamento a reprimere un uso distorto di tali norme al fine di salvaguardare la sua stessa funzionalità. Se da un lato l’ostruzionismo, nel corso del tempo, è stato un elemento che ha ritardato l’attività parlamentare, dall’altro si è invece rivelato un fattore determinante per indurre valutazioni più approfondite su tematiche di particolare importanza (quali l’aborto, il fermo di polizia, l’antitrust, l’emittenza radiotelevisiva, la riforma del sistema pensionistico, ecc.) che, proprio per l’alto grado di rilevanza sociale, necessitavano di una regolamentazione quanto più possibile condivisa. In quest’ultima ipotesi, il c.d. “ritardo” provocato all’attività parlamentare, non è da valutarsi negativamente, anzi è da considerarsi lo stimolo ad una maggiore ponderazione dei

---

*“opportunità/convenienza del provvedimento”*: la decretazione di urgenza tra origine storica, crisi economica e Corti costituzionali. Un confronto tra i casi di Italia e Spagna, op. cit., p. 5 ss.

<sup>12</sup> Cfr. R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, op. cit., p. 25 ss.

<sup>13</sup> Dall’opposizione “al” potere si è via via passati ad una opposizione “nel” potere, inquadrandosi all’interno del processo deliberativo; ciononostante, l’opposizione politico-parlamentare si è solo in taluni ordinamenti potuta sostanzialmente identificare in un soggetto unitario, strutturandosi al contrario in molti casi quale entità plurima e difficilmente riconducibile ad unità. Resta, tuttavia, la differenza di fondo e generale tra il concetto di “opposizione” e quello di “minoranza”, per quanto politicamente caratterizzata, visto che con il primo si fa tendenzialmente riferimento ad “una minoranza qualificata in quanto si contrappone all’indirizzo politico della maggioranza nella sua globalità [...], ne prospetta un altro, diverso e alternativo ed ha come obiettivo centrale della sua azione politica la sostituzione della maggioranza nella funzione di governo”. Vedi V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell’opposizione*, in S. LABRIOLA, *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 228-229; sul punto vedi anche A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, pp. 51-52; V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica ed italiana a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 1-68.

<sup>14</sup> Cfr. V. DI PORTO - E. ROSSI, voce *Ostruzionismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet. - Vol. 10, Torino, 1995, pp. 546-572.

# Osservatorio sulle fonti

provvedimenti da adottare in virtù dell'accordo che deve esistere tra le parti politiche la cui attività dovrebbe essere rivolta al raggiungimento del benessere sociale.

Il principio generale posto alla base del fenomeno ostruzionistico, in ultima analisi, non è che la libertà della discussione e la possibilità reale di esplicitazione del diritto al dissenso da parte delle minoranze parlamentari. Un'esigenza che si fa sempre più forte, a nostro avviso, dopo la svolta maggioritaria subita dai sistemi parlamentari europei tanto a livello di regolamenti parlamentari e di legislazione elettorale<sup>15</sup>, quanto a causa dello sviluppo incontrollato della normazione di livello primario da parte degli Esecutivi.

Se è ancora vero quel che diceva Einaudi nel lontano 1953, ossia che l'ostruzionismo costituisce la "pietra di paragone" di un Parlamento autenticamente democratico, la sua scomparsa di fatto non può che far sorgere dubbi e inquietudini sul ruolo del Parlamento e sulla tenuta delle moderne democrazie parlamentari<sup>16</sup>.

Cercheremo allora nelle pagine seguenti di indagare il ruolo esercitato in concreto e attualmente da minoranze parlamentari e opposizioni<sup>17</sup>: a tal fine si procederà, in primo luogo, a verificare la frequenza di utilizzo dei principali strumenti ostruzionistici (così come degli istituti per farvi fronte) all'interno del contesto italiano, per poi focalizzare l'attenzione sullo spazio di azione a disposizione nel particolare procedimento di conversione dei decreti-legge.

## 2. Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare in Italia

### 2.1. Questioni teoriche...

L'ostruzionismo parlamentare "di minoranza"<sup>18</sup> può essere osservato da diverse angolazioni ed ha visto mutare la propria prassi numerose volte durante la storia della Repubblica. Questa pratica, a seconda del momento storico in cui è attuata, può servire

---

<sup>15</sup> Il legame tra garanzie poste a livello istituzionale (ad esempio in tema di *quorum*) e sistema elettorale è messa in evidenza in un recente lavoro: E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2015, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Sul punto, importante sottolineare come Sabino Cassese abbia tuttavia posto in evidenza come l'opposizione non dovrebbe mirare tanto a bloccare le decisioni della maggioranza, quanto piuttosto a tentare di sostituirsi ad essa attraverso l'instaurazione di un dialogo costruttivo con il Paese. Cfr. S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, Milano, 1995, p. 56 ss.

<sup>17</sup> Il principio di tutela delle minoranze opera teoricamente a vantaggio di qualsiasi frazione minoritaria di un'assemblea indipendentemente dalla sua collocazione alla maggioranza o all'opposizione, mentre gli istituti diretti ad "istituzionalizzare" il ruolo dell'opposizione paiono legati alla forma di governo piuttosto che alla tutela dei diritti politici delle minoranze. Vedi V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica ed italiana a confronto*, op. cit., p. 62 ss.

<sup>18</sup> È possibile, anche se meno frequente, che sussista un ostruzionismo realizzato da altri soggetti, quali la maggioranza, il Governo, la Commissione referente, il Presidente di Assemblea. Vedi G. BERTOLINI, voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 479.

# Osservatorio sulle fonti

a funzioni e scopi diversi, muovendosi in sincronia con il sistema politico e istituzionale presente nel Paese.

Si può così rintracciare tanto un “ostruzionismo episodico di minoranza”, teso a cercare di impedire una data decisione utilizzando in maniera esasperata gli strumenti concessi dal regolamento<sup>19</sup>, quanto un “ostruzionismo sistematico o di principio”, finalizzato a paralizzare l’intera attività di indirizzo politico (cercando di impedire alla maggioranza di realizzare il programma politico dell’Esecutivo)<sup>20</sup>.

Nel corso degli anni sono cambiate le modalità di espressione del fenomeno, sia a causa dei tentativi dell’ordinamento di impedire che le sue manifestazioni potessero turbare il libero svolgimento delle funzioni parlamentari, sia per la diversa formazione dei parlamentari. Dalle lunghe oratorie dei primi anni di vita del nostro Parlamento si è così passati a metodi sempre più “drastici”, la cui realizzazione è stata possibile per la mancanza di regole in grado di disciplinare in maniera capillare lo svolgersi della discussione e la presentazione delle proposte nel rispetto dei diritti goduti da ogni parlamentare durante l’espletamento del proprio mandato. Ciò ha determinato la necessità di riformare più volte i regolamenti di entrambe le Camere, per consentire all’istituzione di riconquistare quella funzionalità che le continue manifestazioni ostruzionistiche avevano compromesso.

È pertanto opportuno soffermarsi brevemente sullo stretto rapporto che lega ostruzionismo e regolamenti parlamentari<sup>21</sup>: le riforme di questi ultimi che si sono succedute nel tempo, infatti, non solo hanno cercato di razionalizzare il quadro dei rapporti tra le varie forze politiche, adeguandosi alla loro evoluzione e trasformazione, ma hanno anche cercato di rispondere alla torsione in senso ostruzionistico di alcune regole presenti nei regolamenti stessi<sup>22</sup>. Ma ad ogni modifica dei regolamenti parlamentari ha anche corrisposto una modifica delle prassi ostruzionistiche delle minoranze, che hanno cercato modi sempre nuovi e diversi per recuperare uno spazio di azione. Regolamenti parlamentari e ostruzionismo, dunque, si sono influenzati reciprocamente, in una perenne “corsa ad ostacoli”<sup>23</sup>.

Si è di conseguenza passati dai regolamenti del 1971 con la consacrazione del consociativismo e la preferenza per il voto segreto (con il problema dei c.d. “franchi tiratori”), alle riforme degli anni ‘80 volte alla ricerca della governabilità ed a rispondere all’ostruzionismo esasperato di alcune minoranze (si pensi, ad esempio, al partito radicale) teso a sfruttare ogni “piega” del regolamento: si ridimensiona il principio unanimistico nel tentativo di affermare il “maggioritarismo strutturale”, si tocca la disciplina degli emendamenti, si introduce il “contingentamento” dei tempi

---

<sup>19</sup> Vedi A. P. TANDA, *Lineamenti di storia dell’ostruzionismo italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 697 ss.

<sup>20</sup> Vedi G. BERTOLINI, voce *Ostruzionismo parlamentare*, op. cit., p. 485.

<sup>21</sup> Vedi A. MANZELLA, *Origini, novelle e interpretazioni dei regolamenti parlamentari a quarant’anni dal 1971*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7, 2011, p. 1 ss.

<sup>22</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Partiti, Maggioranza, Opposizione*, Jovene, Napoli, 2007.

<sup>23</sup> Vedi V. CASAMASSIMA, *L’opposizione parlamentare tra evoluzione della forma di governo, sistema delle garanzie e prospettive di riforma*, in E. CATELANI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 189 ss. (spec. 192-196).

# Osservatorio sulle fonti

affermando la prevalenza per il voto palese. Cambiano però di conseguenza anche le tattiche ostruzionistiche, che si concentrano sulla presentazione di un numero enorme di emendamenti e sulla richiesta di verifica del numero legale. Si arriva così alle riforme della fine degli anni '90 e all'adeguamento al contesto maggioritario dei regolamenti parlamentari, che lasciano quali uniche "armi" effettive di ostruzionismo la verifica del numero legale e la presentazione di ordini del giorno (visto l'inserimento della c.d. "segnalazione" degli emendamenti da parte dei gruppi parlamentari)<sup>24</sup>.

La crisi del sistema parlamentare e della funzione legislativa esercitata dal Parlamento, nonché le elezioni politiche dell'aprile del 2008, ci paiono fattori che hanno ridotto ulteriormente lo spazio di azione per l'ostruzionismo, alterandone forse la natura stessa. L'ostruzionismo dei tempi moderni (laddove possibile), infatti, sembra sempre più volto non tanto ad impedire o ritardare le decisioni (cosa che non accade quasi mai), ma a far recuperare visibilità a minoranze ed opposizioni, a farne notare l'esistenza, schiacciate come sono dal peso del Governo nella dinamica attuale della nostra forma di governo a "vocazione" maggioritaria.

Il principio secondo il quale le minoranze, dopo aver espresso il proprio dissenso, non possano tentare di impedire alla maggioranza di deliberare (anche al fine di "imporre" un compromesso)<sup>25</sup>, tuttavia, non può valere in senso "assoluto", così come gli strumenti utilizzati in funzione "anti-ostruzionistica" non dovrebbero servire ad impedire del tutto tali tattiche, ma solo limitarle parzialmente<sup>26</sup>. Questo, però, sembra avvenire sempre più di rado. Ne è un esempio evidente l'utilizzo di strumenti "muscolari" non solo in caso di difficoltà nella gestione dell'agenda parlamentare<sup>27</sup>, ma anche per tagliare anche solo un minimo dibattito: si pensi alla discutibile, ma ormai consolidata, prassi dei maxi-emendamenti<sup>28</sup> accompagnati dall'apposizione della questione di fiducia<sup>29</sup> (che danno vita al fenomeno dei cc.dd. "maxi-emendamenti

---

<sup>24</sup> Vedi L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013 (II ed.).

<sup>25</sup> Nell'ostruzionismo di minoranza Kelsen vede ad esempio "non di rado un mezzo efficace, più che di rendere difficile la formazione della volontà parlamentare, di condurre in definitiva questa volontà verso un compromesso fra maggioranza e opposizione". Cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in ID, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 174.

<sup>26</sup> Vedi M. STRAMACCI, voce *Ostruzionismo parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 2 ss.

<sup>27</sup> Cfr. T. F. GIUPPONI, *Il Governo nel sistema bipolare: profili organizzativi e funzionali*, in A. BARBERA, T. F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, pp. 51-63.

<sup>28</sup> Si tratta di una prassi (che pare aver avuto inizio nel 1985) tesa a condensare per motivi procedurali l'intero contenuto di un disegno di legge in un articolo unico, oppure tutt'al più in due o tre articoli. Prassi che è stata favorita dalla mancata reazione dei Presidenti di Assemblea, i quali ben potevano dichiararli inammissibili e ordinarne lo "spacchettamento". Vedi N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri – Quaderno 2010*, p. 122 ss.

<sup>29</sup> L'istituto della questione di fiducia, come noto, non risulta espressamente disciplinato in Costituzione, essendo stato di conseguenza regolato, sino ai primi anni '70, dalla prassi parlamentare. Per giungere ad una prima espressa disciplina dell'istituto si è infatti dovuto attendere il 1971, quando esso fece ingresso nel Regolamento della Camera (art. 116); sono poi trascorsi altri diciassette anni prima che, nel 1988, la questione di fiducia trovasse una propria formale disciplina anche nel Regolamento del Senato (art. 161) e nell'articolo 2 comma 2 della legge n. 400/1988 (disposizione con la quale si

# Osservatorio sulle fonti

blindati”)<sup>30</sup>, che hanno assunto un peso crescente nel condizionare le vicende parlamentari italiane<sup>31</sup>.

La questione di fiducia, per quanto disciplinata differentemente dalle due Camere, ha alcune importanti conseguenze procedurali. In primo luogo, produce una “priorità di votazione”, nel senso che il testo oggetto della fiducia avrà una votazione prioritaria rispetto ad altre eventuali ipotesi concorrenti; in secondo luogo, favorisce una “indivisibilità della votazione”, dato che il testo sul quale il Governo pone la fiducia non può essere votato per parti separate (e quindi, eventualmente, approvato solo in parte); in terzo luogo, si impone il carattere della “inemendabilità” del testo, visto che le Camere non potranno in alcun modo alterare il testo oggetto della fiducia governativa.

Si tratta di un potere “ricattatorio” del Governo nei confronti del Parlamento tutto (maggioranza e minoranze) che ha visto stravolgersi nel corso del tempo l’idea di fondo stessa dell’istituto: da *extrema ratio* cui ricorrere per imporre la funzione di indirizzo politico ed il programma ad un organo parlamentare “vivo” (nel quale le minoranze avevano a disposizione un vasto corredo di possibilità ostruzionistiche e le maggioranze parlamentari avevano gioco facile nel tendere “imboscate”), ad “arma” quotidiana di gestione delle ordinarie procedure legislative (grazie ad uno sviluppo tanto “quantitativo”<sup>32</sup> che “qualitativo”<sup>33</sup>).

---

attribuisce al Presidente del Consiglio, previo assenso dello stesso Consiglio dei Ministri, il potere di iniziativa di apposizione della questione di fiducia).

<sup>30</sup> Tra le tesi che sostengono l’incostituzionalità della prassi dei “maxi-emendamenti blindati” si veda: G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 139 ss. Più di recente, ventilano un possibile futuro maggiore intervento della Corte costituzionale sul punto: M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*, in *Giur. cost.*, 3, 2014, p. 2103 ss.; L. CIAURRO, *L’emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Rivista dell’AIC – Osservatorio costituzionale*, marzo 2015, pp. 13-14.

<sup>31</sup> Vedi N. LUPO (a cura di), *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, CEDAM, Padova, 2010.

<sup>32</sup> Le questioni di fiducia poste su provvedimenti sono state: 26 nell’VIII legislatura, 17 nella IX, 31 nella X, 27 nell’XI, 12 nella XII, 36 nella XIII, 46 nella XIV, 31 nella XV, 102 nella XVI. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all’assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, Roma, 15 luglio 2015, p. 67. Nella XVII legislatura, quantomeno fino al giugno del 2016, sono stati 65 i disegni di legge sui quali è stata posta la questione di fiducia.

<sup>33</sup> Si pensi, ad esempio, alla contestata decisione del Governo Renzi di porre alla Camera dei deputati la questione di fiducia sul disegno di legge di riforma della legge elettorale, materia sulla quale alla Camera, ma non al Senato, può chiedersi il voto segreto ex articolo 49 del Regolamento. È pur vero che la costante interpretazione dell’articolo 116 comma 4 del medesimo Regolamento pare vincolare i Presidenti di Assemblea a dichiarare non ammissibile la questione di fiducia solo nei casi di voto segreto obbligatorio (e non facoltativo, come pare essere quello del caso di specie). Cfr. S. CURRERI, *Questione di fiducia e legge elettorale*, in *Www.forumcostituzionale.it*, 11 maggio 2015. Ma ciò non toglie la gravità “politica” di una simile decisione (anche maggiore di quella che contraddistinse l’apposizione della questione di fiducia durante l’*iter* di approvazione della c.d. “legge truffa” del 1953), che mette in luce una volta di più la necessità di riformare i regolamenti parlamentari in chiave maggiormente “garantista”. Vedi V. TONDI DELLA MURA, *La fiducia e l’Italicum: dal “primato della politica” al “primato dei meccanismi elettorali”*, in *Rivista dell’AIC – Osservatorio costituzionale*, maggio 2015, pp. 1-2.



# Osservatorio sulle fonti

Ma è con la combinazione dell'istituto della questione di fiducia con quello del maxi-emendamento che si è probabilmente raggiunta la massima torsione in senso maggioritario del nostro sistema istituzionale<sup>34</sup>. Sfruttando le peculiarità procedurali correlate alla questione di fiducia, infatti, il Governo pone quest'ultima su di una proposta emendativa completamente sostitutiva di un articolo che, in realtà, al suo interno racchiude la totalità (o la gran parte) dell'intero disegno di legge; in questo modo, la votazione fiduciaria della proposta emendativa anticipa in un'unica votazione l'intero *iter* del progetto di legge, assorbendo di fatto le votazioni sulle ulteriori partizioni del testo in questione. Una prassi che costituisce sicuramente un'umiliazione per l'intero Parlamento, ma che comporta in primo luogo e principalmente una evidente compressione dei diritti delle forze politiche di minoranza, relegate anche per questa via ad una mera funzione di rappresentanza.

Le elezioni del febbraio del 2013 ed il continuo rinnovarsi del sistema politico e partitico italiano hanno sicuramente creato le condizioni per un recupero di dinamismo delle opposizioni, in questi ultimi tempi; un dinamismo che, tuttavia, non ha come vedremo influito concretamente sulla loro posizione in Parlamento (ancora e sempre poco incisivo), quanto piuttosto sulla loro visibilità (maggiore, rispetto al recente passato).

## 2.2 ...e dati concreti

Si tratta di considerazioni che emergono anche dall'analisi dei dati relativi alle singole manifestazioni ostruzionistiche<sup>35</sup>, tra le quali le più importanti sono rintracciabili: nella richiesta di verifica del numero legale, nei richiami al regolamento, nella presentazione di questioni incidentali, nella richiesta di votazioni qualificate, nella presentazione di articoli aggiuntivi, nella proposizione di emendamenti e sub-emendamenti a cascata, nella richiesta di inversione dell'ordine del giorno o nella richiesta di trattazione di argomenti che non sono all'ordine del giorno, nelle massicce iscrizioni a parlare.

Per quanto riguarda la richiesta di verifica del numero legale (volta ad assicurare la validità delle deliberazioni assembleari che devono essere assunte nel rispetto di determinati *quorum* partecipativi), si può notare come si tratti di un fenomeno pressoché inesistente alla Camera dei deputati, dove si vota quasi sempre con il procedimento elettronico e quindi con la constatazione automatica del numero legale.

Questo, di conseguenza, alla Camera non manca quasi mai: si passa dai 310 casi della XIII legislatura, ai pochissimi casi verificatesi nella XVI (0) e XVII (6 fino ad aprile del 2016)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Vedi G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 789 ss.

<sup>35</sup> I dati, laddove non sia espresso diversamente, sono riferiti alla Camera dei deputati e sono aggiornati all'aprile del 2016.

<sup>36</sup> Si veda quanto riportato nella Tabella n. 1 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

# Osservatorio sulle fonti

Dall'analisi dei dati si evince inoltre come la richiesta di verifica del numero legale abbia caratterizzato storicamente l'attività ostruzionistica del centro-sinistra, anche se non ha inciso realmente sulla mancanza effettiva del numero legale.

Non si può certo dire che quello descritto sia uno strumento ostruzionistico efficace, quantomeno per quanto riguarda la Camera dei deputati. È un fenomeno invece più frequente al Senato, dove si vota abitualmente per alzata di mano e quindi le minoranze, quando vogliono prendere tempo e creare qualche difficoltà alla maggioranza, chiedono la verifica ad ogni votazione<sup>37</sup>.

Strumento ormai decisamente circoscritto pare anche la richiesta di votazione segreta<sup>38</sup>, come si nota dal numero di votazioni effettuate alla Camera<sup>39</sup>: si è passati dalle oltre 700 della XIV legislatura, alle 29 della XV; nella XVI e nella XVII legislatura si può osservare un incremento deciso (che supera in entrambi i casi le 200 votazioni), ma che non fa tornare sui livelli molto elevati cui abbiamo assistito nelle legislature precedenti<sup>40</sup>. Per quanto il nuovo rilievo assunto da questo strumento non vada certo sottovalutato, il suo utilizzo pare più un mezzo utile per confondere le carte o al massimo ritardare la decisione, piuttosto che per impedirla concretamente con finalità ostruzionistiche vere e proprie<sup>41</sup>.

Per quanto attiene alla presentazione degli emendamenti, il potere di modificare (anche significativamente) i testi in discussione proposti nelle due Camere<sup>42</sup> è stato utilizzato nel tempo dalle minoranze anche a fini ostruzionistici o semplicemente dilatori.

---

<sup>37</sup> Gli uffici del Senato registrano questi dati, che però non sono presenti in forma immediatamente fruibile sul sito. Dall'osservazione delle sedute parlamentari e grazie alle elaborazioni effettuate appositamente dal Servizio informatica del Senato, possiamo rilevare come: a) nella XVI legislatura sulle oltre 6.320 votazioni con procedimento elettronico, 314 siano state richieste di verifica di numero legale; b) nella XVII legislatura (fino ad ottobre 2015), delle 11.660 votazioni con procedimento elettronico, siano state 367 le richieste di verifica del numero legale; c) in entrambi i casi, praticamente nessun caso di mancanza di numero legale, più frequente invece nelle votazioni per alzata di mano.

<sup>38</sup> Dopo le riforme regolamentari della fine degli anni '80. Cfr. S. CURRERI, *Il voto segreto nei rapporti tra maggioranza ed opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 155.

<sup>39</sup> Si veda quanto riportato nuovamente nella Tabella n. 1 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>40</sup> Ancora più circoscritto pare il fenomeno al Senato della Repubblica: nella XVI legislatura, sulle oltre 6.320 votazioni con procedimento elettronico, si è ricorsi al voto segreto solo in 69 casi; nella XVII legislatura, invece, i casi risultano 136 su 11.660 votazioni elettroniche.

<sup>41</sup> Si veda, ad esempio, il caso dell'esame alla Camera sul c.d. "legittimo impedimento", dove la ventilata ipotesi di richiedere la votazione segreta su diversi emendamenti (dato che il testo riguardava libertà personali) ha suscitato un acceso dibattito, visto il rischio di manifestazioni di dissenso interno alla maggioranza di centrodestra.

<sup>42</sup> Il potere di emendamento, pur non essendo espressamente disciplinato né menzionato in Costituzione, è chiaramente presupposto dalla Carta repubblicana. Vedi N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questioni 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, p. 53.

# Osservatorio sulle fonti

Dall'analisi dei dati concreti è possibile osservare come ormai, dopo le modifiche regolamentari intervenute ed il cambiamento del sistema politico, vi sia tuttavia uno scarto considerevole tra il numero di emendamenti presentati e quelli votati e approvati<sup>43</sup>; questo ci fa capire come anche il potere di emendamento non possa più essere utilizzato in funzione realmente ostruzionistica.

Ad un tale risultato hanno contribuito anche i criteri utilizzati dalla Presidenza delle due Camere nel vaglio di ammissibilità delle proposte emendative<sup>44</sup>, aspramente criticati dalle minoranze in maniera quasi quotidiana attraverso sia la ripetuta richiesta di nuova valutazione di emendamenti dichiarati esclusi, che rimarcando la mancata dichiarazione di inammissibilità di ulteriori proposte rimaste in discussione.

Si pensi, ad esempio, a quanto avvenuto in Senato in sede di discussione della riforma elettorale e della riforma costituzionale.

Nel primo caso, si fa riferimento all'ormai noto emendamento "premissivo" 01.103 a firma del sen. Esposito (Pd), con il quale si è sintetizzato il contenuto essenziale (e non solo i principi generali) del disegno di legge in una proposta emendativa volta ad aggiungere un articolo descrittivo e precedente all'articolo 1. Una tecnica normativa non molto frequente che, nel caso di specie, è stata travisata nelle sue finalità essenziali, essendo volta non tanto ad inserire un *incipit* predeterminativo (come solitamente era accaduto in passato), ma a specificare sinteticamente ed essenzialmente i contenuti di dettaglio della legge elettorale<sup>45</sup>. Un emendamento "premissivo" "*omnibus*" (ma anche "a scavalco" rispetto agli articoli successivi) presentato con il chiaro scopo di "cristallizzare" i contenuti (ma anche la procedura di approvazione) del provvedimento (e non tanto in funzione "anti-ostruzionistica")<sup>46</sup>, e che ha avuto, quali conseguenze

---

<sup>43</sup> La diminuzione è lenta ma costante. Per gli emendamenti votati si è passati dal 34% della XIV legislatura, al 16,8% della XV, al 16,4% della XVI, per poi risalire al 23,2% nella XVII; per gli emendamenti approvati si è passati dal 5,4% della XIV legislatura, al 4% della XV, al 4,1% della XVI e addirittura al 3,2% della XVII. Si veda quanto riportato nella Tabella n. 2 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>44</sup> Tra le varie tecniche procedurali volte a razionalizzare l'esame degli emendamenti mediante votazioni semplificate, ricordiamo: votazioni a scalare; votazioni per principi; votazioni riassuntive; votazioni in linea di principio.

<sup>45</sup> Rispetto alla natura dell'emendamento appaiono significative le definizioni di alcuni parlamentari espresse durante la discussione circa la sua ammissibilità (seduta pomeridiana del Senato del 20 gennaio 2015), come riportate da Luigi Ciaurro: "un 'emendamento trappola' (Crimi); un emendamento che contiene, di fatto, una delega al Parlamento stesso per gli articoli successivi (Mario Ferrara); avrebbe una natura ibrida a metà tra un ordine del giorno e un emendamento vero e proprio (Bonfrisco); oppure si connoterebbe per la natura non precettiva tipica dell'ordine del giorno (De Petris). Si è pure sostenuto (Lo Moro) che l'emendamento avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile, ai sensi dell'articolo 100, comma 8, del Regolamento del Senato, in base al quale non sono ammissibili gli emendamenti privi di portata modificativa, vale a dire di contenuto non innovativo e non precettivo". Cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, op. cit., p. 6.

<sup>46</sup> Parte della dottrina, al riguardo, afferma come ci si trovi, in questo caso, in presenza più che "di un mezzo di contrasto all'ostruzionismo, di una evidente forzatura del Regolamento del Senato e degli strumenti da questo ammessi, volta a 'neutralizzare' il dibattito e a orientare unilateralmente la votazione in Aula, più che a 'snellire' il numero degli emendamenti in contrasto con il testo di legge posto in votazione". Cfr. A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento*

# Osservatorio sulle fonti

principali: la decadenza per preclusione degli emendamenti non conformi riferiti ai successivi articoli (35.800 circa sugli oltre 47.000 presentati); l'arresto dell'*iter* in caso fosse mancata l'approvazione degli emendamenti di adeguamento, stante la contraddittorietà del testo<sup>47</sup>.

Una "tattica"<sup>48</sup>, appetibile ma allo stesso tempo assai pericolosa per le istanze democratiche del nostro parlamentarismo<sup>49</sup>, che si è cercato tra l'altro di ripetere durante l'*iter* di approvazione della riforma costituzionale (grazie ad un emendamento a duplice firma Esposito-Marcucci – Pd), incorrendo però questa volta nella bocciatura da parte della Presidenza del Senato.

Anche durante il dibattito di tale riforma, tuttavia, non ci si è esentati dal procedere a "forzature" delle procedure parlamentari, anche a causa di un malcelato "pressing" del Governo sulla Presidenza del Senato in merito ai limiti di ammissibilità degli emendamenti e ai tempi di esame del provvedimento.

È stato così dichiarato ammissibile, ad esempio, l'emendamento 1.203 Cociancich (Pd), che sostanzialmente raccoglieva il compromesso raggiunto all'interno della maggioranza per la revisione delle funzioni del Senato, formulato come proposta integralmente sostitutiva del quinto comma dell'articolo 55 della Costituzione, nel testo riscritto dall'art. 1 del disegno di legge; ciò ha permesso, alla luce dell'ordine di votazione degli emendamenti, che fosse posta in votazione in precedenza rispetto alla massima parte delle ulteriori proposte presentate sul punto dalle opposizioni<sup>50</sup>.

---

*premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, in *Rivista dell'AIC – Osservatorio costituzionale*, marzo 2015, p. 12.

<sup>47</sup> In ciò parte della dottrina riscontra il carattere (sin troppo) normativo del testo e la possibile violazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione (laddove prevede l'approvazione di un progetto di legge "articolo per articolo"), vista la valenza "a raggiera" dell'emendamento. Cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, op. cit., p. 6 ss.

<sup>48</sup> Si tratta di una "tattica" che, inquadrandosi tra le proposte "premissive" a "grandissimo potenziale preclusivo", derivante dal momento assai precoce in cui vengono votate, parte della dottrina ha reputato "irrituale (ma, all'apparenza, non perciò illegittimo)". Cfr. G. PICCIRILLI, *Tutto in un voto (premissivo)! La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1, 2015, p. 3.

<sup>49</sup> Appaiono significative le parole di Massimo Villone: "Seguendo la logica dell'emendamento Esposito basterebbe - sotto le mentite spoglie di emendamento - anteporre a qualsiasi disegno di legge un riassunto dei suoi contenuti e approvarlo per far ritenere preclusi tutti gli emendamenti. Un bavaglio istantaneo e, se fatto dal Governo, una sostanziale ghigliottina disponibile *ad libitum*". Cfr. M. VILLONE, *L'autodistruzione della democrazia*, su *Il Manifesto*, 28 gennaio 2015. In modo analogo si sono mossi i rilievi di G. AZZARITI, *Il "canguro" illegittimo*, su *Il Manifesto*, 21 gennaio 2015.

<sup>50</sup> Il quinto comma dell'articolo 55 era l'unico ad essere stato modificato durante l'esame presso la Camera dei deputati; conseguentemente, sono state ammesse dalla Presidenza solo le proposte emendative ad esso riferite. Tra queste, in assenza di proposte integralmente soppressive del comma, sono state poste in votazione per prime le proposte integralmente sostitutive dello stesso, ponendole tra loro in un ordine che conduce a votare per prime le proposte che più si allontanano dal testo a cui sono riferite. In applicazione di questi criteri, è stato posto in votazione per primo (e respinto) l'emendamento 1.732 Uras ed altri, relativamente alla prima parte dello stesso che risultava comune ad ulteriori emendamenti presentati; successivamente si è proceduto alla votazione, che ha avuto esito positivo, del citato emendamento Cociancich. Vedi G. PICCIRILLI, F. FABRIZZI, *Osservatorio parlamentare sulla riforma*

# Osservatorio sulle fonti

L'approvazione di tale emendamento, di conseguenza, ha portato: all'impossibilità di procedere alla votazione di un elevato numero di ulteriori proposte (dalla n. 1.204 alla n. 1.38342c, sostanzialmente tutte quelle riferite all'articolo 1) in quanto a vario titolo precluse o assorbite dalla determinazione appena assunta<sup>51</sup>; b) all'impossibilità di procedere con i 19 voti segreti ammessi dalla Presidenza del Senato.

Nelle cronache giornalistiche si è parlato, in questi due casi, di “canguro” e “super canguro”, ma tali esiti configurano la conseguenza dei meccanismi preclusivi propri del procedimento di decisione parlamentare, seppure sfruttati (forse fin troppo imprudentemente)<sup>52</sup> in sede di redazione “tattica” delle proposte emendative con finalità “anti-dibattito” (piuttosto che “anti-ostruzionismo”) e con l'avallo sostanziale della Presidenza del Senato<sup>53</sup>.

Sempre in tema di riforma costituzionale, inoltre, la Presidenza del Senato ha dichiarato “irricevibili” gli oltre 72 milioni di emendamenti presentati dal sen. Calderoli (Lega Nord)<sup>54</sup>, visto che il loro “abnorme numero” avrebbe potuto bloccare “i lavori parlamentari per un tempo incalcolabile” (come affermato dal Presidente del Senato Pietro Grasso)<sup>55</sup>. Sicuramente si trattava di una forma di ostruzionismo alquanto “ruvida”<sup>56</sup> (sintomo di una forza di minoranza che vuol mostrarsi ed apparire come

---

*costituzionale – Lavori parlamentari 1-7 ottobre 2015. Procede l'iter in Assemblea. Definite le funzioni e la composizione del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18, 2015, p. 1 ss.

<sup>51</sup> La struttura dell'emendamento Cociancich ha impedito anche che fossero votate proposte sostanzialmente alternative a parti di esso, ma riferite alla parte finale del quinto comma dell'articolo 55.

<sup>52</sup> Cfr. L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, op. cit., p. 1.

<sup>53</sup> Dopo l'approvazione di entrambi gli emendamenti citati, le opposizioni avevano chiesto a gran voce l'ammissione di nuove proposte emendative (formalizzate in un caso dal sen. Calderoli - Lega Nord, nell'altro dal sen. Crimi - M5S), in applicazione del disposto di cui all'articolo 100 del Regolamento del Senato, il quale prevede la possibilità di presentazione di emendamenti in corso di seduta da parte di otto senatori. Richieste rigettate, ma con valutazioni differenti da parte della Presidenza. Nel caso della richiesta del sen. Calderoli si è riconosciuta la legittimità della questione sollevata, ma si è altresì fatto notare come l'articolo in questione non venisse applicato da quattro legislature (precisamente dal 18 febbraio 2003), presupponendone pertanto la “desuetudine”. Nel caso della richiesta del sen. Crimi (M5S), non solo l'istituto è stato considerato desueto per via di prassi dalla Presidenza, ma la proposta è stata ritenuta identica all'emendamento 1.1251c, dichiarato precluso a seguito della approvazione dell'emendamento Cociancich. Interpretazioni che appaiono eccessivamente restrittive e comunque “forzate”, e sulle quali non si è ritenuto opportuno richiedere il parere della Giunta per il regolamento. Cfr. S. BARGIACCHI, *Chi di emendamento ferisce di subemendamento non perisce. I subemendamenti presentati in corso di seduta al Senato, morte di un comma del regolamento?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 28 dicembre 2015, p. 1 ss.

<sup>54</sup> Il numero di emendamenti era pari all'incirca a 85 milioni, poi divenuti successivamente 72 milioni dopo che sono stati ritirati quelli riferiti agli articoli 1 e 2.

<sup>55</sup> Il Presidente del Senato ha motivato la sua scelta facendo riferimento all'articolo 55 del Regolamento del Senato e al calendario dei lavori, già definito, che non sarebbe stato rispettato se egli stesso avesse proceduto alla valutazione, nel merito, dei milioni di emendamenti presentati.

<sup>56</sup> Si tratta infatti di un'attività che, se non fosse superabile, consentirebbe ad ogni senatore di farvi un ricorso indiscriminato (e non da una o più forze politiche e per casi estremi), bloccando l'attività delle Camere (vista l'assenza di filtri “tecnici” di tipo qualitativo e/o di limiti quantitativi). Cfr. N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18, 2015, p. 2 ss. Una considerazione confermata, nel caso di specie,

# Osservatorio sulle fonti

“intransigente”), cui tuttavia la Presidenza ha risposto con una decisione drastica e priva di una specifica regolamentare<sup>57</sup> che a nostro avviso è parsa fin troppo “semplicistica” (con la quale non si è neanche chiarito le conseguenze *pro futuro*)<sup>58</sup>.

Nonostante la propensione alla modifica non sia eccessivamente bassa e sia quantomeno in parte aumentata nel corso del tempo<sup>59</sup>, pertanto, ciò non pare dipendere da un recupero di spazio da parte delle opposizioni, che non riescono ad utilizzare questo strumento per dilazionare effettivamente i tempi di decisione, né per incidere in maniera rilevante sui processi decisionali.

Si potrebbe affermare che il Parlamento sia ancora il luogo in cui si emendano e modificano i testi (non potendo essere ancora definito “mero organo di ratifica”<sup>60</sup>), ma che il soggetto protagonista degli emendamenti non siano certamente le opposizioni<sup>61</sup>.

Anche le questioni incidentali (pregiudiziali e sospensive) possono in linea teorica essere utilizzate dalle minoranze a fini ostruzionistici o prettamente dilatori, poiché comportano un rallentamento dei lavori.

In realtà, dall’analisi dei dati delle ultime legislature<sup>62</sup>, possiamo osservare come questi strumenti siano usati con parsimonia dai gruppi parlamentari di minoranza (e praticamente mai utilizzati da quelli di maggioranza), anche perché: non influiscono in maniera rilevante sui tempi di approvazione dei provvedimenti; non riescono a raggiungere praticamente mai esiti positivi e fruttuosi<sup>63</sup>.

---

dalle dichiarazioni dello stesso sen. Calderoli, il quale ha ammesso che gli emendamenti in questione non erano stati scritti né di suo pugno né dagli uffici del gruppo parlamentare di appartenenza, ma da un software creato *ad hoc* (sebbene il Presidente abbia escluso di far leva su tale aspetto nel motivare la decisione).

<sup>57</sup> La decisione della Presidenza, ad esempio, non ha considerato, come invece avrebbe potuto fare, l’argomento formale dell’assenza materiale di firme autografe in calce ad ogni emendamento per dichiararne l’irricevibilità. Cfr. L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d’interpretazione del diritto parlamentare*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 19 novembre 2015, p. 3 ss.

<sup>58</sup> Varie forze di opposizione hanno sottolineato il rischio di una valutazione soggettiva priva di effettivi limiti: la Presidenza infatti, in futuro, potrebbe considerare irricevibili un numero assai più limitato di emendamenti, espandendo così eccessivamente la propria discrezionalità sul punto.

<sup>59</sup> Quanto al rapporto tra emendamenti votati e approvati si è passati alla Camera dei deputati dal 15,4% della XIV legislatura, al 24% della XV e al 25,3% della XVI, per poi calare però nuovamente al 13,9% nella XVII. Al Senato della Repubblica, poi, si è passati dal 6,6% della XVI legislatura (4.267 emendamenti votati con procedimenti elettronico, dei quali 280 approvati), al 10,3% della XVII (9.921 emendamenti votati con procedimento elettronico, dei quali 1.022 approvati) (dati osservati fino al novembre del 2015).

<sup>60</sup> Vedi l’intervento di Giuliano Amato nella Tavola rotonda “*La forma di governo secondo la Costituzione e la prassi più recente*” svoltasi a Brescia il 12 dicembre del 2008.

<sup>61</sup> Si veda quanto riportato nelle Tabelle nn. 3-4-5 presenti nell’Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>62</sup> Si veda quanto riportato nella Tabella n. 6 presente nell’Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>63</sup> Con riferimento ai dati delle ultime due legislature, ad esempio, sembra necessario rilevare come: nella XVI, delle 100 questioni incidentali presentate, ben 95 siano state votate, ma solo 6 (6%) approvate; nella XVII, delle 165 questioni incidentali presentate, ben 163 siano state votate, ma nessuna sia stata approvata.

# Osservatorio sulle fonti

Non sembra inoltre essere confermato il *trend* che vedeva una prevalenza nella presentazione di questioni incidentali da parte dell'opposizione di centro-sinistra rispetto a quella di centro-destra, riscontrabile analizzando i dati relativi alla XIII e XIV legislatura, dato che i riferimenti complessivi mostrano un certo equilibrio nell'utilizzo di tali strumenti da parte di opposizioni di diverso colore politico; con una riduzione nella XV e XVI legislatura (evidente se si osserva la media mensile delle questioni incidentali nelle varie legislature), che però torna a crescere nuovamente nella XVII.

La presentazione di ordini del giorno (o la richiesta di inversione degli stessi) può essere strumentalizzata al fine di ritardare o impedire decisioni.

È forse l'unico strumento davvero usato in senso dilatorio, anche se mai ostruzionistico in senso stretto<sup>64</sup>. Le opposizioni, come vedremo meglio nel prosieguo del lavoro, tendono ad utilizzarlo soprattutto quando la maggioranza decide di porre la fiducia sui disegni di legge di conversione di decreti-legge, cercando di dilatare i tempi dell'approvazione finale senza però praticamente mai arrivare a non far convertire il decreto.

Dall'analisi dei dati<sup>65</sup> sembra emergere una marcata tendenza dell'opposizione di centro-sinistra a fare uso di tale strumento di indirizzo, tant'è che si passa dai 4.702 casi della XIII legislatura, agli 8.139 della XIV, per tornare su livelli decisamente più bassi nella XV (3.069) e rialzarsi sensibilmente nella XVI (9.889) e XVII legislatura (8.613 - in questo caso grazie però all'azione del Movimento 5 Stelle).

Guardando con particolare attenzione le ultime due legislature, inoltre, è possibile osservare la scarsa capacità di incidere sui processi decisionali attraverso lo strumento in esame: nella XVI legislatura, dei quasi 10.000 ordini del giorno presentati, solo 213 sono stati approvati (il 2,2%); nella XVII legislatura, degli oltre 8.600 ordini del giorno presentati, solo 86 sono stati approvati (l'1%)<sup>66</sup>.

Anche le tattiche ostruzionistiche connesse alla libertà di parola dei parlamentari sono nei fatti sparite a seguito dell'introduzione del contingentamento dei tempi, ossia "l'operazione materiale di ripartizione ed assegnazione dei tempi fra i vari soggetti che partecipano al procedimento parlamentare, segnatamente ma non esaustivamente a quello legislativo, disposta dalla Conferenza dei presidenti di gruppo o dal Presidente della Camera, sulla base di norme regolamentari volte a consentire la trattazione e

---

<sup>64</sup> Si veda, ad esempio, la raffica di ironici ordini del giorno presentati dalle opposizioni e tesi a rallentare i lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge sul c.d. "legittimo impedimento". Ordini del giorno tesi ad affermare che non avrebbero costituito legittimo impedimento una serie molto variegata di eventi (feste patronali, sagre di paese, incontri di politica e di partito, conferenze stampa) e che sono stati tutti accolti dal Governo (nonostante li avesse definiti "inutilmente provocatori") pur di rispettare la scadenza del voto finale alla Camera.

<sup>65</sup> Si veda quanto riportato nella Tabella n. 7 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>66</sup> Risultano parzialmente differenti, invece, i dati osservabili con riferimento al Senato della Repubblica: nella XVI legislatura, dei 336 ordini del giorno votati con procedimento elettronico, 25 sono stati approvati (il 7,4%); nella XVII legislatura, addirittura, dei 444 ordini del giorno votati con procedimento elettronico, ben 149 sono stati approvati (il 33,6%) (dati osservati fino al novembre del 2015).

# Osservatorio sulle fonti

conclusione dell'argomento nei termini preventivati dei lavori"<sup>67</sup>. Istituto che si è rafforzato a seguito di ogni modifica regolamentare approvata, anche se con differenze tra Camera e Senato<sup>68</sup>.

Il divieto di contingentamento dei tempi per la conversione di decreti-legge alla Camera dei deputati sembra restare uno dei pochi baluardi rimasti avverso un uso improprio della decretazione d'urgenza, ma la prassi più recente mostra come si stia andando verso una sempre più evidente erosione progressiva dei tempi di parola, privilegiando la celerità dei tempi di approvazione<sup>69</sup>.

Questa sommaria rassegna sullo stato attuale della "strumentazione ostruzionistica" ci pare dimostri efficacemente come, nei fatti, l'ostruzionismo sia divenuto un istituto pressoché assente dalle aule parlamentari.

I dati della XVII legislatura (in particolare quelli su questioni incidentali e ordini del giorno) mostrano una realtà "ravvivata" da questo punto di vista, forse anche grazie all'ingresso in Parlamento di forze politiche nuove e fortemente critiche dell'assetto tradizionale del parlamentarismo italiano e della democrazia rappresentativa più in generale (come il Movimento 5 stelle)<sup>70</sup>; ciò però non toglie che più che di ostruzionismo pare a nostro avviso doversi parlare di un maggiore dinamismo delle minoranze parlamentari all'interno delle Camere, senza che ciò abbia portato ad un'effettiva capacità di ritardo od ostacolo delle decisioni prese dalla maggioranza.

Una considerazione che sembra del tutto confermata dall'esame del peculiare procedimento di conversione dei sempre più frequenti decreti di urgenza, e del ruolo ivi svolto dalle forze di minoranza.

---

<sup>67</sup> Cfr. A. MANUNTA, *Evoluzione dell'istituto del contingentamento dei tempi nel Regolamento della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 9, Camera dei deputati, 1998, p. 195.

<sup>68</sup> Cfr. F. BAILO, *Il non contingentamento dei tempi nella conversione dei decreti-legge alla Camera dei deputati*, in P. COSTANZO (a cura di), *La decretazione d'urgenza (il caso dei c.d. decreti "sicurezza")*, in [www.tecnichenormative.it/contributi/dossierdecretolegge](http://www.tecnichenormative.it/contributi/dossierdecretolegge).

<sup>69</sup> Vedi A. DI CAPUA, *Il tempo dei parlamentari. Fino a che punto si può comprimere la libertà di parola?*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare*, op. cit., pp. 239-260.

<sup>70</sup> "In tale contesto, il ricorso a pratiche ostruzionistiche (tramite la presentazione e l'illustrazione di migliaia di emendamenti, i continui richiami al regolamento o verifiche del numero legale), nei limiti entro cui i regolamenti camerale li consentono, non costituisce una momentanea ed eccezionale deviazione rispetto ad un'opposizione solitamente dialogante con la maggioranza ma una voluta radicalizzazione dello scontro politico cui si fa ricorso non tanto per impedire alla maggioranza di decidere – potendo anzi l'ostruzionismo giustificare il suo ricorso alle adeguate, e non sgradite, contromisure previste dallo stesso regolamento (contingentamento dei tempi, sedute-fiume, questione di fiducia c.d. tecnica) - quanto piuttosto per metterla in difficoltà dinanzi agli elettori, nei cui confronti viene lanciato un segnale d'allarme sui pretesi abusi da essa compiuti. Anche in questo caso però bisogna segnalare che l'ingresso nella scena parlamentare di una forza antisistema come il M5S ha segnato un ricorso sempre più frequente alle pratiche ostruzionistiche non tanto per incidere sull'attività parlamentare quanto piuttosto per meglio marcare la propria differenza dinanzi agli occhi dell'opinione pubblica". Vedi S. CURRERI, *Capitolo IV – I mutamenti dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, pubblicato in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22, 2015, p. 36.



# Osservatorio sulle fonti

## 3. Il procedimento di conversione dei decreti-legge: gli strumenti di “compressione” del dibattito parlamentare e lo spazio di azione di minoranze e opposizioni

Gli elementi che rendono peculiare il procedimento di conversione dei decreti-legge rispetto al procedimento ordinario appaiono significativi, e proprio tale procedimento sembra essere divenuto il “terreno sul quale lo scontro tra maggioranza e opposizione si fa più cruento”<sup>71</sup>.

Risultano svariati gli strumenti che sono stati introdotti, tanto sul piano legislativo (in particolare all’articolo 15 della legge n. 400 del 1988) quanto su quello dei regolamenti parlamentari, al fine di limitare l’abuso della decretazione di urgenza, ma ciò non ha prodotto in concreto gli effetti sperati.

### 3.1. Il controllo dei decreti-legge da parte del Parlamento e le conseguenze della sua inefficacia

Il sostanziale *continuum* Governo-maggioranza parlamentare ha reso il controllo da parte delle Camere su tale strumento del tutto inefficace: basti pensare al numero esiguo di decreti-legge non convertiti, così come al dato delle leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate.

Più in particolare, va rilevato come entrambi i rami del Parlamento prevedano, seppur in forme diverse, una fase di valutazione preliminare circa la sussistenza dei presupposti costituzionali di necessità ed urgenza per l’adozione di un decreto-legge<sup>72</sup>: tale vaglio, però, si è mostrato scarsamente efficace nella prassi parlamentare, dato che le valutazioni squisitamente politiche o concernenti il merito del provvedimento hanno finito per assumere nel corso del tempo un rilievo preminente<sup>73</sup>.

Al riguardo è importante sottolineare l’evolversi del rapporto tra decreti-legge e leggi di conversione negli anni della “crisi”. In primo luogo, viene confermato in questa fase come la quasi totalità dei decreti venga convertita in legge, e con modificazioni; in

---

<sup>71</sup> Cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 178.

<sup>72</sup> Tra gli altri strumenti, si vedano: il vaglio preliminare di costituzionalità dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge affidato alla Commissione Affari costituzionali (Senato); la possibilità di presentare una questione pregiudiziale riferita al contenuto del disegno di legge di conversione o del decreto, che deve essere posta in votazione separatamente dai provvedimenti e in tempi brevi rispetto all’annuncio (Camera); il parere del Comitato per la legislazione alla Commissione competente in sede referente, con il quale può essere proposta la soppressione delle disposizioni del decreto che contrastino con le regole sulla specificità e omogeneità e sui limiti di contenuto dei decreti-legge previste dalla legislazione vigente (Camera); l’obbligo per il Governo di motivare, nella relazione al disegno di legge di conversione, in merito ai presupposti costituzionali (a cui si affianca la possibilità per la Commissione di merito di chiedere integrazioni al Governo, anche in relazioni a singole disposizioni del decreto) (Camera). Vedi *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all’assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 50 ss.

<sup>73</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *I controlli sul decreto-legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 1981, p. 301 ss.

# Osservatorio sulle fonti

secondo luogo, non può non osservarsi come le leggi di conversione rappresentino ormai una percentuale impressionante delle leggi approvate<sup>74</sup>.

L'analisi dei dati quantitativi potrà chiarire meglio la situazione.

I decreti non convertiti (decaduti o respinti) sono progressivamente diminuiti: erano il 52,4% nella XIII legislatura, il 10,7% nella XIV, il 29,2% nella XV, il 16,1% nella XVI<sup>75</sup>, il 16% nella XVII (fino al giugno del 2016). Il numero dei decreti decaduti risulta perciò alquanto contenuto: a ciò bisogna aggiungere un altro elemento degno di essere evidenziato, ossia il progressivo recupero dei contenuti di tali decreti attraverso la “confluenza” in altri provvedimenti normativi. Questa sorta di “reiterazione implicita” è avvenuta nella XV in soli due casi, divenendo invece più frequente nella XVI e nella XVII, nella quale spesso i decreti che non hanno avuto una formale approvazione del relativo disegno di legge di conversione sono comunque confluiti, prima della scadenza, in altri disegni di legge di conversione in corso di discussione<sup>76</sup>.

Risulta confermata in questa fase, in secondo luogo, la tendenza ad approvare decreti con modificazioni: questi rappresentano infatti il 69,6% del totale dei decreti convertiti nella XIII legislatura, l'81% nella XIV, il 62,5% nella XV, l'80% nella XVI, addirittura il 96,8% nella XVII (fino al giugno del 2016).

La decretazione d'urgenza è dunque generalmente “ben accolta” dal Parlamento (tra il 1997 ed il 2014 appena il 16% dei decreti-legge sono decaduti e quasi la metà di questi sono stati “sanati” negli effetti prodotti), ma difficilmente risulta interamente convertita: solo il 9% dei decreti viene convertito senza modifiche (in questi casi i provvedimenti riguardano in buona parte disposizioni di mera proroga o rivolte a risolvere situazioni puntuali e contingenti) contro il 75% di quelli che subiscono una qualche modifica in sede di conversione<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Si tratta di una delle criticità messe in evidenza dall'ex Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, Francesco Paolo Sisto, nella relazione sugli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza del 27 marzo 2014.

<sup>75</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 62.

<sup>76</sup> Di seguito alcuni esempi relativi alla XVII legislatura. I contenuti del decreto-legge 24 giugno 2013, n. 72 (“Misure urgenti per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale”), sono confluiti nella legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. I contenuti del decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100 (“Misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario”) sono confluiti nella legge 11 agosto 2014, n. 116, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (“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”). I contenuti dei decreti nn. 165/2014, 168/2014 e 185/2014 sono confluiti nella legge di stabilità 2015, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”), in particolare e rispettivamente all'articolo 1, commi 550 e 551, 323 e 324, 692-699.

<sup>77</sup> Cfr. R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, op. cit., p. 15 ss. L'autore, in particolare, sottolinea la possibile esistenza di due tipologie ben distinte di decreti-legge, per

# Osservatorio sulle fonti

Quanto invece al numero di leggi di conversione rispetto al totale delle leggi approvate, dobbiamo poi rilevare come esse risultino: il 19,2% nella XIII legislatura, il 29,2% nella XIV, il 28,6% nella XV, il 27,1% nella XVI e il 29,7% nella XVII (fino al giugno del 2016). I dati appaiono ancora più evidenti se “spacchettati” per singolo anno, dato che le percentuali diventano: del 26,4% nel 2010, del 19,7% nel 2011, del 28,4% nel 2012, del 40% nel 2013; percentuale che tuttavia scende nuovamente negli anni successivi, attestandosi al 38% nel 2014, al 16,8% nel 2015 e al 22,7% nel 2016 (fino a giugno). Di conseguenza, come anche evidenziato da un recente lavoro, gli atti normativi parlamentari costituenti espressione della piena funzione legislativa (definibili semplicemente “leggi normali”, ed escludendo perciò non solo le leggi di conversione, ma anche quelle di ratifica/adesione a Trattati internazionali, le leggi comunitarie, le manovre finanziarie, ecc.) sono progressivamente diminuiti negli ultimi venti anni, risultando appena 797, ossia il 31% del totale; in altre parole, “in media ogni 10 leggi, quasi 7 sono costituite da leggi dove il Parlamento, pur autore materiale dell’atto, non risulta essere il *dominus* assoluto ma esercita la propria funzione in maniera per così dire ‘derivata’”<sup>78</sup>.

## 3.2. La capacità emendativa del Parlamento, il ruolo di minoranze e opposizioni e le ricadute in tema di omogeneità

La percentuale di commi delle leggi di conversione approvate e dei relativi testi coordinati rispetto al totale dei commi delle leggi approvate risulta, di conseguenza, in sensibile aumento, passando dal 32,5% della XV legislatura, al 54,8% della XVI e al 65% del primo anno della XVII<sup>79</sup>.

La tendenza, pertanto, è non solo quella di approvare numerosi decreti, ma di approvarne molti di tipo lungo e articolato, quelli che sono stati definiti “decreti obesi”, i quali difficilmente possono dirsi rispettosi di quanto stabilito dall’articolo 15 della legge n. 400 del 1988 (che impone ai decreti di “contenere misure di immediata applicazione”, dal contenuto “specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”)<sup>80</sup>.

---

le quali la modalità di conversione costituisce una sorta di “cartina di tornasole”: “il decreto-legge volto a disciplinare situazioni puntuali, concrete, di natura emergenziale e che non determinano una produzione normativa stabile e duratura che, se ritenuto adeguato dal Parlamento, tende a essere convertito in legge *de plano*; il decreto-legge volto a disciplinare situazioni più articolate, durature e legate anche a esigenze contingenti ma proiettato a dare una disciplina normativa di un fenomeno e non solo a dare una risposta immediata a un evento; in questo caso, se ritenuto adeguato dal Parlamento, tende a essere convertito con modifiche”. *Ivi*, p. 18.

<sup>78</sup> Vedi R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, op. cit., pp. 7-8.

<sup>79</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 3 ss.

<sup>80</sup> Quanto alla doverosa omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione, è largamente presente in dottrina l’orientamento che ne riscontra (anche se a differente titolo) una diretta derivazione dalle previsioni costituzionali; la Corte costituzionale, invece, ne ha per molto tempo “sottostimato” la precettività. Per una ricostruzione delle varie posizioni affermate nel corso del tempo si veda N. LUPO, *L’omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in G. D’ELIA, G. TIBERI, M. P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 419 ss. La dottrina è comunque

# Osservatorio sulle fonti

Da osservarsi, a tal riguardo, come molti decreti presentino già un testo iniziale alquanto voluminoso, come ad esempio quelli attinenti alla materia economica che, specie con il Governo Monti, sono divenuti veri e propri “decreti omnibus”<sup>81</sup>. Gli interventi di decretazione si presentano infatti spesso ampi e variegati, coperti da unitarie e onnicomprensive diciture (quali, ad esempio, la stabilizzazione della finanza pubblica, la promozione della crescita e dello sviluppo economico, la razionalizzazione dell’amministrazione) di difficile interpretazione e controllo<sup>82</sup>. Provvedimenti di urgenza che sono in buona parte “macrosettoriali” (si occupano cioè di vasti settori dell’ordinamento) o “intersettoriali” (investendo più settori, non sempre affini tra di

---

generalmente incline ad ammettere l’emendabilità del decreto-legge in base all’assunto che, essendo la legge di conversione espressione del potere legislativo delle Camere, essa possa subire aggiunte o modifiche sostanziali; “tuttavia, secondo l’orientamento della recente giurisprudenza costituzionale, la soluzione che appare più compatibile con la *ratio* dell’art. 77 della Costituzione è quella che limita la potenzialità della legge di conversione all’oggetto del decreto-legge, e di conseguenza l’esercizio della potestà legislativa parlamentare è condizionato dalla disciplina adottata dal Governo, sia per ciò che riguarda la sussistenza dei presupposti sia per l’oggetto stesso del decreto”. Vedi G. BERNABEL, *Riflessione critica sulla decretazione d’urgenza*, in *www.federalismi.it*, 21, 2014, p. 21. Parte della dottrina, ad ogni modo, non ha mancato di rilevare che “esattamente dieci anni dopo la prima comparsa della omogeneità normativa sulla scena del nostro ordinamento, è il legislatore a – come dire – raccogliere il testimone e a trasformare quella nozione di origine pretoria in un concetto di diritto positivo scritto; con ciò mutandone, non solo la veste formale, ma soprattutto il terreno applicativo, trasformandola da qualità del referendum abrogativo in requisito di legittimità sostanziale del decreto-legge”. Vedi P. CARNEVALE, *Giuridificare un concetto: la strana storia della “omogeneità normativa”*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, 1, 2014, p. 8.

<sup>81</sup> Si veda quanto riportato nella Tabella n. 8 presente nell’Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>82</sup> Si tratta di una tendenza più volte criticata dal Parlamento stesso, il quale però si è limitato ad approvare alcuni documenti od ordini del giorno volti ad impegnare l’Esecutivo ad evitare di ricorrere a modalità di utilizzo dell’istituto che circoscrivano eccessivamente la funzione di controllo dell’Assemblea. Si pensi, ad esempio, ai molteplici rilievi mossi nel corso del tempo dal Comitato per la legislazione nei propri pareri sul requisito dell’omogeneità, dai quali emerge la distanza che sussiste tra l’“essere” e il “dover essere” dello stesso. Cfr. A. DI CARLO, *Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2011, p. 1 ss. Si pensi, poi, al documento predisposto dal Presidente della Sottocommissione per i pareri della Commissione Affari costituzionali del Senato, sen. Palermo, recante “Linee guida per l’attività consultiva sulle fonti normative”, illustrato nella Commissione plenaria nelle sedute del 25 giugno e 9 luglio 2013. Si pensi, ancora, all’ordine del giorno 9/974/1 presentato in Senato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio nella seduta del 6 agosto del 2013 (in sede di conversione del c.d. decreto “del Fare”) ed accolto dal Governo, con il quale si sottolinea come “il nucleo essenziale del provvedimento è importante e utile ma avvolto da una estensione ipertrofica di precetti; la dismisura dei decreti alimenta per azione e reazione, la proliferazione di emendamenti; l’esame parlamentare si compie così in condizioni difficili, estenuato nella proposizione di altre misure, anziché impegnato in uno scrutinio critico idoneo a emendare i testi”. Al riguardo, parte della dottrina ha avuto modo di osservare come “in ordine ai presupposti, anche nella XVI e XVII Legislatura si conferma la tendenza ad una indicazione elusiva e, spesso, apodittica dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza pretesi dall’art. 77, comma 2, Cost. I preamboli dei decreti-legge si limitano, per lo più, a parafrasare il titolo della rubrica, non dandosi cura di specificare le ragioni giustificative dell’adozione”. E ciò porta ad accentuare problemi di omogeneità dei decreti, sia dal punto di vista “dell’oggetto disciplinare” che “della *ratio* normativa”. Vedi G. FONTANA, A. IANNUZZI, *I decreti-legge nell’esperienza della XVI e XVII Legislatura – Nota di lettura normativa*, in *www.federalismi.it – Focus fonti*, 1, 2014, 9 luglio 2014, pp. 3 e 6 ss.

# Osservatorio sulle fonti

loro), coinvolgendo ad esempio nel procedimento di conversione un numero piuttosto elevato di Commissioni parlamentari e, in alcuni casi, tutte<sup>83</sup>. Tra i contenuti disomogenei spiccano in particolare disposizioni dal “carattere programmatico e/o meramente ricognitive, la cui frequenza denota la perdita del carattere proprio dei decreto-legge quale fonte a carattere straordinario”<sup>84</sup>.

Appare abbastanza evidente, tra l’altro, la correlazione tra dimensione iniziale dei testi e posizione della questione di fiducia, anche se non mancano casi di decreti-legge di notevole entità convertiti senza ricorso alla questione di fiducia, che di decreti-legge di ridotte dimensioni ma “politicamente delicati”<sup>85</sup>.

Tutto ciò considerato, va ad ogni modo rilevata la propensione a far “esplosione” il numero, la lunghezza e la minuziosità degli articoli e dei commi del decreto nel successivo procedimento di conversione<sup>86</sup> (il che fa pensare ad un possibile rinnovato ruolo del Parlamento quale “emendatore”<sup>87</sup>). Le forze politiche presenti in Parlamento e l’Esecutivo mettono così “a punto i nodi rimasti irrisolti nella versione originaria del decreto-legge ed introducono, eventualmente, nuovi temi”<sup>88</sup>.

Si tratta di una tendenza già in parte presente in passato (in particolare con la “riscoperta” dei decreti cc.dd. “mille-proroghe” a partire dal 2001)<sup>89</sup>, ma che si è

---

<sup>83</sup> “L’attività in sede consultiva, per converso, è aumentata di intensità, sebbene i tempi ristretti di esame da parte delle Commissioni di merito non sempre consentano un vaglio accurato dei pareri espressi, tant’è che una parte significativa delle osservazioni e delle condizioni contenute nei pareri espressi nell’ambito dei procedimenti di conversione dei decreti-legge non vengono né discussi, né recepiti. A ciò si deve aggiungere la circostanza che, in ragione dei tempi di esame del disegno di legge di conversione, molto spesso il parere delle Commissioni in sede consultiva viene espresso sul testo iniziale del provvedimento e non sul testo eventualmente emendato”. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto sulla legislazione 2014*, op. cit., p. 448 ss.; Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all’assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 38.

<sup>84</sup> Cfr. E. LONGO, *Dossier di approfondimento. Dati e tendenze dell’attività normativa del Governo nel primo anno della XVII legislatura*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1, 2014, p. 14. Anche gli stessi nomi con i quali i decreti vengono presentati all’opinione pubblica (solo per fare alcuni esempi: “Spending Review”, “Salva Italia”, “Sviluppo Italia”, “decreto del Fare”, “decreto Destinazione Italia”), più che un’operazione di marketing politico o comunicativo sembrano essere il sintomo dell’oggettiva impossibilità di trovare formule riassuntive di tutte le materie toccate dalle disposizioni riunite nel provvedimento. Cfr. R. CALVANO, *La decretazione d’urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista dell’AIC*, 2, 2014, p. 8.

<sup>85</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 12 e s.

<sup>86</sup> Si veda ancora quanto riportato nella Tabella n. 8 presente nell’Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>87</sup> Cfr. L. GORI, *Problemi di “metodo” per una ricerca sulla decretazione d’urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant’Anna*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, p. 95 ss.

<sup>88</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all’assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 15.

<sup>89</sup> Vedi A. SPERTI, *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del*

# Osservatorio sulle fonti

fortemente rafforzata con il Governo Monti e si è mantenuta, anche se in termini più contenuti, con il Governo Letta. Basti pensare che se sotto il Governo Prodi II un decreto entrava in media con 29 commi e usciva dalle Camere con 55, con il Berlusconi IV entrava con 48 e usciva con 79, con Monti entrava con 76 e usciva con 121, con Letta entrava con 59 e usciva con 93<sup>90</sup>. La progressiva crescita dimensionale dei decreti originariamente approvati dall'Esecutivo è evidente, come chiaro è l'impatto della conversione sugli stessi, visto che l'incremento di commi in media è stato: del 51,8% nel Governo Prodi II, del 45,2% nel Berlusconi IV, del 41,2% con Monti, del 41,7% con Letta<sup>91</sup>, del 58,2% con Renzi (quantomeno fino a giugno 2016), attestandosi complessivamente di poco al di sopra del 50% nella XVII legislatura<sup>92</sup>.

Dati che evidenziano l'emergere di un'allarmante visione della decretazione di urgenza quale procedimento “*trial and error*”, frutto di elementi di stratificazione e volatilità che contribuiscono a generare ulteriormente incertezza normativa<sup>93</sup>.

Come sottolineato da una parte della dottrina, però, in ciò non dovrebbe vedersi tanto (o solo) l'emergere di nuovi soprusi del Governo nei confronti del Parlamento, quanto piuttosto gli effetti perversi di una “deriva assemblearistica” di quest'ultimo<sup>94</sup>: in altre parole il fenomeno sarebbe in gran parte dovuto alla debolezza dell'Esecutivo nella gestione del procedimento legislativo, della quale i singoli parlamentari si approfittano per far approvare micro-emendamenti “localistici e lobbistici” (che il Governo accetta pur di riuscire a far entrare in vigore i contenuti originari dell'atto) che rendono “obesa” ed eterogenea la legge di conversione.

Sebbene si tratti di considerazioni almeno in parte condivisibili, non pensiamo che debbano essere generalizzate. L'incremento dimensionale dei decreti in sede di conversione, infatti, avviene anche a seguito dell'approvazione di maxi-emendamenti di origine governativa (sui quali viene apposta sempre più di frequente la questione di fiducia, in crescita con i Governi Monti e Renzi)<sup>95</sup>, che prescindono dall'esame parlamentare. In tal modo l'Esecutivo monopolizza il processo legislativo in due tempi: prima emana il decreto-legge e poi presenta il maxi-emendamento destinato a costituire il contenuto essenziale (formulato dal Governo e innovativo rispetto all'esame

---

*Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 4 ss.

<sup>90</sup> Vedi S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 aprile 2014, p. 3 ss.

<sup>91</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto sulla legislazione 2014*, op. cit., p. 448 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 15-17.

<sup>92</sup> Si veda ancora quanto riportato nella Tabella n. 8 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>93</sup> Vedi a G. PICCIRILLI, B. CIMINO, S. MORETTINI, *La decretazione d'urgenza in Parlamento*, in L. DUILIO (a cura di), *Politica della legislazione, oltre la crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 53 ss.

<sup>94</sup> Vedi S. CECCANTI, *Decreti obesi e crisi economica, ovvero la vittoria strisciante dell'assemblearismo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014, p. 109 ss.

<sup>95</sup> Vedi S. DI MARIA, *I “nuovi” limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 gennaio 2015, pp. 34-36.

# Osservatorio sulle fonti

parlamentare) della legge di conversione<sup>96</sup>. Allo stesso tempo, seppure l'ampliamento dimensionale dei decreti e del loro contenuto materiale sia in buona parte dovuto a quanto accade all'interno del procedimento di conversione, non può essere sottaciuto come un simile incremento sia avvenuto anche a causa della trasformazione della natura e della struttura dei decreti originariamente approvati dal Consiglio dei Ministri, divenuti negli anni della "crisi" più complessi e articolati che in passato: di conseguenza, più il contenuto del decreto è limitato ed ha carattere di urgenza più è difficilmente dilatabile, mentre gli atti già all'origine corposi ed eterogenei tendono ad amplificare tale caratteristica nel corso dell'esame parlamentare<sup>97</sup>.

Inoltre, allo scopo di "reiterare nella sostanza" atti decaduti e di eludere il giudizio più stringente che la Corte costituzionale ha iniziato ad operare in tema di omogeneità dei provvedimenti, non è infrequente la prassi dell'Esecutivo di dividere il contenuto normativo di decreti in origine "omnibus" in una pluralità di atti, magari non perfettamente omogenei nella struttura interna ma cui cerca di essere assicurata una coerenza "di fondo" a livello di *ratio*<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2013, p. 7 ss. Non va sottaciuto, inoltre, come "l'attività emendativa del Parlamento, oltre a essere costretta nell'alveo tracciato dal Governo, ha molto spesso carattere micro settoriale e parcellizzato, essendo ben difficile impostare soluzioni di respiro nel contesto angusto e limitato dell'esame del disegno di legge di conversione". Vedi *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 36.

<sup>97</sup> Riscontra ad esempio una chiara connessione tra l'eterogeneità dei decreti e quella delle relative leggi di conversione N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, op. cit., p. 432 ss. Alcuni autori, ad ogni modo, mettono in risalto come "tanto più diversificato è il contenuto del testo, tanto meno il Parlamento può approfondirne il vaglio; ne risulta frustrata *in primis* l'attività di esame delle Commissioni, la maggior parte delle quali vengono coinvolte solo in sede consultiva, venendo i disegni assegnati in via principale e con funzione referente alla sola Commissione bilancio o a quella per gli Affari costituzionali; successivamente anche il dibattito assembleare, è ovvio". Vedi S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, op. cit., p. 5.

<sup>98</sup> Si pensi, ad esempio, al caso dei cc.dd. decreti "salva-Roma". Il decreto-legge n. 126 del 2013 (c.d. "salva-Roma") era stato lasciato decadere dall'Esecutivo dopo l'intervento del Presidente Napolitano, che aveva rilevato l'assoluta disomogeneità del provvedimento e aveva ventilato la possibilità di rinviarlo alle Camere. I contenuti di tale decreto, tuttavia, sono confluiti all'interno del "mille-proroghe", "sdoppiato" in due provvedimenti di urgenza distinti (il decreto-legge n. 150 del 2013 sulle proroghe ed il decreto-legge n. 151 del 2013 sulle misure finanziarie indifferibili) proprio al fine di superare le critiche presidenziali in tema di omogeneità. Ciò che tuttavia non ha evitato il riproporsi di provvedimenti dal contenuto analogo, ad esempio con il decreto-legge n. 16 del 2014 (c.d. "salva-Roma ter"). Cfr. P. TORRETTA, *La saga dei decreti "Salva Roma" fra obbligo di omogeneità e divieto di reiterazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 4 aprile 2014, p. 1 ss. Si pensi, più di recente, a quanto accaduto con la delibera del C.d.m. del 13 giugno 2014 con cui si voleva presentare un decreto *omnibus* inizialmente denominato "semplificazione e crescita" e che, su invito del Presidente Napolitano, è stato scisso in due decreti-legge: il decreto n. 90/2014 (c.d. "decreto P.A.") e il decreto n. 91/2014 (c.d. "decreto competitività"), entrambi del 24 giugno 2014. Parte della dottrina, al riguardo, ha parlato di un decreto "super-*omnibus*" che è stato diviso in un decreto ancora "molto *omnibus*" (il d.l. 91/2014) e in uno solo "abbastanza *omnibus*" (il d.l. 90/2014). Vedi S. DI MARIA, *I "nuovi" limiti alla decretazione d'urgenza: verso un pieno riconoscimento costituzionale?*, op. cit., p. 20.

# Osservatorio sulle fonti

L'abuso della decretazione di urgenza, tanto in termini "quantitativi" che "qualitativo-materiali", diviene pertanto la rappresentazione più evidente di un contesto politico-istituzionale "anomalo", nel quale i poteri e le funzioni di Governo e Parlamento restano eccessivamente legate alla contingenza del momento<sup>99</sup>.

Il decreto-legge viene così utilizzato in modo costante tanto da Governi "forti" che vogliono realizzare il loro programma politico rapidamente, che da Governi "deboli" che vi ricorrono per "blindare" una maggioranza politica poco compatta<sup>100</sup>; una "contrattazione" che influenza negativamente la qualità dei provvedimenti (in primo luogo in tema di omogeneità delle misure e disposizioni previste) e dalla quale restano inevitabilmente escluse (e conseguentemente "schiacciate") le prerogative e le capacità di azione delle minoranze.

Si tratta di considerazioni che valgono anche con riferimento al complesso equilibrio tra strumenti di gestione del procedimento parlamentare e garanzie per le opposizioni.

### 3.3. *Il dibattito parlamentare sulla conversione dei decreti-legge tra ostruzionismo e strumenti di "compressione"*

Gli strumenti di "controllo" o, meglio, "compressione", del dibattito parlamentare inerente al procedimento di conversione dei decreti di urgenza appaiono numerosi, anche se risulta in particolare problematico il binomio tra maxi-emendamenti e questioni di fiducia, dato che viene utilizzato con costanza quale meccanismo per approvare i provvedimenti dell'Esecutivo in "tempi certi"<sup>101</sup>, come ormai risulta chiaro anche dalle dichiarazioni divari esponenti del partito di maggioranza relativa dell'Esecutivo attualmente in carica, il PD<sup>102</sup>.

In primo luogo, risulta opportuno osservare le questioni di fiducia poste nel procedimento di conversione dei decreti-legge<sup>103</sup>, il cui utilizzo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 360 del 1996, è divenuto sempre più frequente<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Vedi G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2014, p. 29 ss.

<sup>100</sup> Cfr. F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti-legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3, 2012, p. 459 ss.

<sup>101</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *La decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 12 e 13.

<sup>102</sup> Secondo il deputato democratico Roberto Giachetti, ad esempio, "se è incontestabile che il Governo a guida Renzi abbia impresso un'accelerazione al processo di riforma in ogni settore è altrettanto incontestabile che proprio in questi due mesi si sia ulteriormente intensificato il ricorso a decreti-legge con annesse fiducie"; e ciò perché, come spiegato dalla senatrice Rosa Maria Di Giorgi (membro della Direzione nazionale del PD), "la questione di fiducia è questione di velocità: per rilanciare il Paese abbiamo bisogno di rapidità e tempi certi nell'approvazione dei provvedimenti; davanti a chi cerca di frenare il cambiamento, ricorrere alla fiducia è un dovere verso i cittadini". Vedi R. GIACHETTI, *Governo e Parlamento, propongo uno scambio*, reperibile all'indirizzo <http://www.partitodemocratico.it/print/268610/governo-e-parlamento-propongo-uno-scambio.htm>, 30 maggio 2014; R. M. DI GIORGI, *Di Irpef: "Questione di fiducia, questione di velocità"*, reperibile all'indirizzo <http://www.rosadigiorgi.it/2014/06/dl-irpef-questione-di-fiducia-questione-di-velocita/>, 6 giugno 2014.

<sup>103</sup> Per i dati riportati in questo paragrafo ci rifacciamo sia alla già più volte citata "Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza" del 15 luglio 2015,



# Osservatorio sulle fonti

Nella XVI legislatura, così, su un totale di 117 decreti, la questione di fiducia è stata posta su 34 disegni di legge di conversione (29,1%), mentre nella XVII (osservata fino a dicembre 2015), su un totale di 69 decreti, la questione di fiducia è stata posta su 26 provvedimenti di tal tipo (37,7%).

Dei 186 decreti-legge che abbiamo avuto modo di esaminare, dunque, si è ricorsi a questo importante strumento per 60 disegni di legge di conversione, ossia nel 32,3% dei casi.

Più nel dettaglio, è importante rilevare come: nella XVI legislatura, dei 34 disegni di legge di conversione interessati, 15 abbiano visto posta la questione di fiducia una sola volta durante l'*iter legis* (14 volte alla sola Camera, 1 volta al solo Senato), 16 due volte (una per entrambe le Camere) e 3 per tre volte<sup>105</sup>; nella XVII legislatura, dei 26 disegni di legge interessati, su 15 la questione di fiducia è stata posta una sola volta (9 volte alla Camera e 6 volte al Senato), su 8 per due volte (una per entrambe le Camere) e su 3 per tre volte<sup>106</sup>.

Emerge di conseguenza come i Governi Berlusconi IV e Monti abbiano posto la questione di fiducia su questa tipologia di provvedimenti in circa 60 casi (rispetto alle 100 totali poste)<sup>107</sup>, mentre nella XVII legislatura il Governo Letta abbia posto la questione di fiducia 7 volte su 6 disegni di legge di conversione, ed il Governo Renzi ben 37 volte su 20 differenti disegni di legge (sulle oltre 70 questioni di fiducia poste in generale)<sup>108</sup>.

---

che alle elaborazioni da noi effettuate grazie al database di ricerca di prossima diffusione predisposto dall'Unità di ricerca dell'Università di Pisa nell'ambito del PRIN 2010-2011 "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica" (aggiornato al dicembre del 2015, ma che non tiene conto dei decreti cc.dd. "milleproroghe").

<sup>104</sup> Nella XII legislatura risulta un solo disegno di legge di conversione di decreto-legge (decreto-legge n. 41 del 1995) sul quale il Governo Dini ha posto la fiducia, sia alla Camera che al Senato; nella XIII legislatura divengono invece 18 i disegni di legge di conversione di decreti-legge sui quali il Governo ha posto la fiducia (16 il Governo Prodi I e 2 il Governo D'Alema – di questi su 4 è stata posta la fiducia sia alla Camera, sia al Senato). Nella XIV legislatura il Governo Berlusconi II ha posto la fiducia alla Camera sulla conversione di 11 decreti-legge e di 4 di questi anche al Senato. Nel successivo gabinetto Berlusconi III sono 6 le leggi di conversione su cui è stata posta la fiducia, di cui 3 in entrambe le Camere. Nella XV legislatura il Governo Prodi II, in quasi due anni, ha posto la questione di fiducia 14 volte su 10 disegni di legge di conversione. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 21 e 67-68.

<sup>105</sup> Si tratta dei decreti-legge n. 112/2008 e n. 174/2012, approvati attraverso la posizione della fiducia sia nelle due letture presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato, e del decreto-legge n. 16/2012, per il quale è stata posta la fiducia presso il Senato (in prima e seconda lettura) e presso la Camera.

<sup>106</sup> Si tratta dei decreti-legge n. 34/2014 e n. 90/2014, approvati attraverso la posizione della fiducia sia nelle due letture presso la Camera, sia nella lettura presso il Senato, e del decreto-legge n. 91/2014, per il quale è stata posta la fiducia presso il Senato (in prima e seconda lettura) e presso la Camera.

<sup>107</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 21 ss. e 67-68.

<sup>108</sup> Salvo rare eccezioni (in particolare due decreti relativi alle missioni internazionali), la fiducia sembra comunque essere stata posta sui decreti-legge più complessi, articolati ed a carattere intersettoriale. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2014 sullo stato della legislazione*, op. cit., p. 465.

# Osservatorio sulle fonti

Dall'osservazioni di questi dati<sup>109</sup> risulta pure evidente come sia tendenzialmente più frequente il ricorso alla questione di fiducia alla Camera rispetto al Senato<sup>110</sup>, nonostante la presenza, in genere, di maggioranze più ampie; un elemento che può essere ascritto alle diverse regole per l'esame parlamentare dei decreti-legge nei due rami del Parlamento. Al Senato, infatti, si applica in via ordinaria l'istituto del "contingentamento dei tempi", e la prassi è da lungo tempo consolidata nel senso di procedere comunque alla votazione finale in tempo utile per garantire il rispetto dei termini costituzionali, facendo decadere tutti gli emendamenti non ancora votati entro la votazione finale (c.d. "ghigliottina"); alla Camera, invece, non è presente tale prassi, e l'apposizione della questione di fiducia cerca di muoversi in questa direzione (c.d. "fiducia tecnica").

Si tratta dunque di un fenomeno assai rilevante in termini "quantitativi", che pesa sul procedimento di conversione dei decreti-legge, soprattutto quando viene affiancato al "problematico" strumento dei maxi-emendamenti<sup>111</sup>, utilizzati in modo non infrequente anche nelle ultime legislature. In particolare, è stata posta la questione di fiducia su nuovi maxi-emendamenti del Governo in questo peculiare procedimento 6 volte nella XIII legislatura, 13 volte nella XIV, 8 volte nella XV; per quanto riguarda le ultime due legislature, invece, sui 186 decreti-legge che abbiamo avuto modo di analizzare, si è ricorsi a tale prassi in ben 28 casi (15,1%)<sup>112</sup>.

Sul tema, ha di recente espresso considerazioni critiche anche la Corte costituzionale tramite la sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014 (in merito al decreto-legge n. 272 del 2005 ed alla relativa legge di conversione): con tale decisione, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della nuova disciplina dei reati in materia di stupefacenti per difetto di omogeneità con le altre disposizioni del decreto in cui era stata inserita nel corso dell'*iter* parlamentare, la Corte ha difatti rilevato che "una tale penetrante e

---

<sup>109</sup> Si veda quanto riportato nella Tabella n. 9 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>110</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 68.

<sup>111</sup> Risulta a nostro avviso importante richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2014, la quale dedica un passaggio che, pur non facendo parte della *ratio decidendi* della decisione, fa riferimento ai maxi-emendamenti predisposti in sede di conversione dei decreti-legge, qualificandoli come una "prassi" (quindi non come consuetudine) giudicata quantomeno "problematica".

<sup>112</sup> La prassi dei "maxi-emendamenti blindati" è stata utilizzata in gran parte una sola volta durante l'*iter* di conversione dei decreti (salvo il caso del decreto-legge n. 112 del 2008, "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", per il quale si è ricorsi a tale strumento ben due volte, tanto alla Camera quanto al Senato), e soprattutto al Senato della Repubblica (18 volte) piuttosto che alla Camera dei deputati (9 volte). Si veda quanto riportato nel Grafico n. 1 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo. Ciò deriva in particolare dal fatto che il maxi-emendamento viene essenzialmente utilizzato al Senato quale "espedito tecnico" per poter porre la fiducia sui decreti-legge: in tale ramo del Parlamento, infatti, le Commissioni non formano un loro testo sui decreti (a differenza della Camera), e per poter mettere la fiducia su di un testo unitario il Governo ha come unico modo quello di presentare un maxi-emendamento che riproduca esattamente gli emendamenti approvati in Commissione (così da dare "veste" unitaria agli emendamenti approvati in Commissione che altrimenti verrebbero votati singolarmente, uno per uno).

# Osservatorio sulle fonti

incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, *ex art. 72 Cost.*”. Dibattito che, al contrario, era stato frettolosamente chiuso dalla proposizione di “un ‘maxi-emendamento’ del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione”, su cui inoltre venne posta la questione di fiducia<sup>113</sup>.

Durante la XVI legislatura (Governi Berlusconi IV e Monti) si è instaurata una prassi, ripresa quantomeno in parte da quella presente negli anni '80 e confermata nella sostanza anche nella legislatura in corso, che tende a strutturare il testo dei “maxi-emendamenti bloccati” recuperando in buona parte i testi licenziati dalle Commissioni di merito in sede referente, attenuando di conseguenza la propensione del Governo a presentare testi di portata innovativa rispetto all'istruttoria svolta in sede parlamentare<sup>114</sup>.

Si tratta di una prassi tesa a produrre maxi-emendamenti “formalmente governativi” ma “sostanzialmente parlamentari”, che, tuttavia, non elimina del tutto i problemi legati al fenomeno, tanto da un punto di vista contenutistico che procedurale, e che circoscrive comunque non poco il ruolo “giocato” dalle minoranze parlamentari. In primo luogo, difatti, non può negarsi come, per quanto l'Esecutivo non sostituisca più nella sostanza il lavoro compiuto nelle Commissioni, vi aggiunga ancora sovente disposizioni di dettaglio di “matrice” governativa non passati dal vaglio parlamentare. In secondo luogo, risulta evidente il “ruolo-guida” che in tal modo assume il Governo nella gestione del procedimento parlamentare, alterando il rapporto tra Commissione ed Assemblea e conferendo alla deliberazione sul mandato al relatore il carattere di deliberazione sostanzialmente “definitiva” sul testo, senza che l'Assemblea possa apportare alcuna modificazione. In terzo luogo, appare chiaro il tentativo dell'Esecutivo, per questa via, di recuperare un rapporto “costruttivo” con la

---

<sup>113</sup> La sentenza, sotto questo profilo, sembra far emergere “una istanza fondamentale di democrazia discorsiva, tanto più viva al cospetto di una ‘questione sociale’ così vertiginosa come quella sottesa al problema delle tossicodipendenze, e degli strumenti repressivi di contrasto al traffico di droga, oggetto di un autentico stravolgimento sistematico ad opera della legge ‘Fini-Giovanardi’”. Cfr. V. MANES, L. ROMANO, *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. “Fini-Giovanardi”: gli orizzonti attuali della democrazia penale. Nota a Corte cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 32, Pres. Silvestri, Est. Cartabia*, in *Diritto penale contemporaneo*, 23 marzo 2014, p. 2. A tal riguardo, inoltre, parte della dottrina, evidenziando l'annullamento dell'intero articolo 4 *vicies ter* (e non soltanto le partizioni di questo che erano state menzionate dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione) e gli effetti della natura “procedurale” del vizio riscontrato, ha sottolineato come “le suggestioni appena accennate costituiscano solo una tappa intermedia di un percorso che rimane ancora da compiere in pronunce successive. E tuttavia non sorprenderebbe se proprio le considerazioni iniziate a svilupparsi nella sent. n. 32 del 2014 conducessero poi all'affermazione di un sindacato effettivo da parte della Corte costituzionale sulle degenerazioni del procedimento legislativo più evidenti, delle quali il procedimento di conversione dei decreti-legge rappresenta forse il più rappresentativo caso-limite”. Cfr. G. PICCIRILLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014: legge di conversione e articoli aggiuntivi eterogenei*, in *Quad. cost.*, 2, 2014, pp. 396-398.

<sup>114</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Rapporto 2013 sullo stato della legislazione*, Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2014, p. 490 ss.

# Osservatorio sulle fonti

maggioranza parlamentare che lo sostiene (che, al contrario, risulta spesso tumultuoso), piuttosto che recepire le critiche delle opposizioni e aprire effettivamente il singolo provvedimento al loro apporto proficuo.

A tutto questo si aggiunge un vaglio sempre più severo sul regime di ammissibilità degli emendamenti presentati nel procedimento di conversione (in modo particolare alla Camera dei deputati): sebbene da una parte ciò abbia favorito un maggior rispetto dei criteri di omogeneità dei decreti-legge e abbia limitato il ricorso allo strumento dei maxi-emendamenti “sostanzialmente governativi”<sup>115</sup>, non può negarsi come allo stesso tempo lo spazio di azione delle minoranze parlamentari sul punto si sia così ulteriormente ridotto.

Per quanto riguarda le “contromisure” (anche di “stampo” ostruzionistico) a disposizione delle opposizioni, invece, pare ormai chiaro come le stesse si riducano sempre più ad “armi spuntate”, visto che la richiesta di verifica del numero legale o di procedere a votazioni segrete, la presentazione di emendamenti, ordini del giorno e/o questioni pregiudiziali, sono progressivamente divenute nei fatti modalità utilizzate per “emergere” da un’“oscurità” nella quale un sistema disequilibrato di “pesi e contrappesi” le ha relegate.

L’ostruzionismo, di conseguenza, appare pressoché inesistente; un simile intento di fondo è spesso presente, ma le opposizioni, avendo ben chiara l’inefficacia concreta dell’istituto per impedire l’assunzione di decisioni, lo utilizzano piuttosto per ritardarle al fine di suscitare un dibattito più approfondito su questioni ben precise, cercando di rendere maggiormente visibili errori del testo del provvedimento o posizioni contrarie nel merito.

I dati relativi ai 186 decreti-legge delle ultime due legislature che abbiamo avuto modo di esaminare appaiono, sul punto, lampanti.

Solo in 30 casi (il 16,1%) le opposizioni hanno mostrato un atteggiamento di tipo “tendenzialmente ostruzionistico”, emergente in particolare: dall’alto numero di proposte di emendamenti ed ordini del giorno presentati, tanto in Commissione quanto in Assemblea (per la gran parte respinti o dichiarati inammissibili, talora dal contenuto praticamente identico<sup>116</sup>); dalla non partecipazione alle sedute con relativa richiesta di verifica del numero legale; dalla iscrizione a parlare in massa (ad esempio sul verbale della seduta precedente, o per illustrare i numerosi ordini del giorno presentati e per dichiarare il proprio voto), ritardando così i tempi di discussione. Da notare, però, come:

---

<sup>115</sup> Si tratta di prassi che, seppure presenti già da tempo, hanno assunto un peso maggiore a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, del parere della Giunta per il Regolamento della Camera del 26 giugno 2013 e della lettera del Presidente del Senato del 28 dicembre 2013; in particolare, con l’ultimo dei provvedimenti citati, si è raccomandato ai vari Presidenti di Commissione di svolgere un controllo penetrante sulla proponibilità degli emendamenti, in modo da poter superare la prassi secondo la quale il controllo di ammissibilità del Presidente sarebbe escluso in caso di posizione della questione di fiducia su un maxi-emendamento al decreto-legge. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all’assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 52 ss.

<sup>116</sup> Si pensi, ad esempio, al decreto-legge n. 16/2012.

# Osservatorio sulle fonti

a) soltanto in pochi di questi casi (decreti-legge nn. 2/2010, 61/2013, 63/2013, 133/2013, 132/2014, 1/2015) si sia arrivati alla conversione del decreto negli ultimi 5 giorni disponibili, sintomo di una situazione che il Governo, e la propria maggioranza, hanno saputo risolvere in tempi mediamente rapidi; b) in 20 di questi 30 procedimenti l'Esecutivo abbia posto la questione di fiducia, e solo in 11 abbia fatto ricorso allo strumento del “maxi-emendamento blindato”, segnale del fatto che gli strumenti in questione siano stati utilizzati solo parzialmente per superare “blocchi” imposti dalle opposizioni, ma spesso anche e soprattutto per risolvere “turbolenze” interne alla propria maggioranza<sup>117</sup>.

Anche laddove un vero e proprio intento ostruzionistico sia presente, allora, questo viene superato più o meno agevolmente per il tramite delle ordinarie procedure previste dai regolamenti parlamentari; le regole vengono in tal modo utilizzate in via “ordinaria” fin dove ritenuto possibile, ma non appena si renda necessaria una “normalizzazione” della situazione esse vengono di fatto applicate ed interpretate in modo estensivo e “muscolare” dal “triangolo” Governo-maggioranza parlamentare (nello specifico nella veste del relatore del provvedimento)-Presidenti di Assemblea.

Esemplificativo, al riguardo, è in particolare l'*iter* di conversione del decreto-legge n. 133/2013 (c.d. “Imu-Bankitalia”)<sup>118</sup>.

Le opposizioni hanno sicuramente cercato di impedire l'approvazione del provvedimento attraverso una serie di atteggiamenti variamente modellati, tra i quali: a) la presentazione di un elevato numero di emendamenti (1.215 al Senato della Repubblica e 2.445 alla Camera dei deputati), la cui discussione è risultata però preclusa alla Camera dall'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo; b) l'assembramento di numerosi deputati appartenenti al Gruppo M5S durante la votazione della questione di fiducia stessa presso il lato sinistro dei banchi del Governo, sedendosi a terra nel tentativo di impedire agli altri deputati l'accesso al corridoio della votazione; c) la predisposizione di pratiche dilatorie attuate durante l'esame del provvedimento, come l'iscrizione a parlare su verbali ed ordini del giorno.

La Presidente della Camera, Laura Boldrini, ha permesso la presentazione di tutti gli ordini del giorno presentati dal M5S e, successivamente, ha garantito ad un membro per ogni gruppo la possibilità di fare una dichiarazione di voto da dieci minuti; ha poi convocato la Conferenza dei capigruppo, per chiedere al M5S di ritirare le proprie 173 dichiarazioni di voto, che avrebbero richiesto altre 29 ore di discussione (non consentendo la conversione del decreto nei tempi costituzionalmente previsti). La mediazione tentata per trovare un accordo tra maggioranza e opposizioni e far cessare l'ostruzionismo è tuttavia fallita: la volontà del Governo di non rinunciare alla conversione del decreto, unita al fatto che la maggioranza dei deputati si fosse dichiarata favorevole allo stesso, ha portato così la Presidente Boldrini ad applicare in data 29 gennaio 2014 per la prima volta la c.d. “ghigliottina” alla Camera dei deputati

---

<sup>117</sup> Si veda quanto riportato nel Grafico n. 2 presente nell'Allegato grafico in fondo al contributo.

<sup>118</sup> Cfr. S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 gennaio 2014, pp. 3-7.

# Osservatorio sulle fonti

(minacciata molte volte negli anni precedenti, ma mai attuata in concreto)<sup>119</sup>, prevista dal solo Regolamento del Senato<sup>120</sup>, consentendo l'approvazione del provvedimento a poche ore dalla scadenza del termine.

La Presidente Boldrini ha motivato la propria decisione con una lettera (pubblicata anche sugli organi di stampa) nella quale ha ribadito che sebbene il lavoro del Parlamento non possa consistere “quasi totalmente” nell'esame dei decreti-legge, sia comunque diritto della maggioranza poter approvare la legge di conversione dei termini previsti, utilizzando sul punto anche argomenti “di merito” che esulavano dalla dialettica maggioranza-opposizioni<sup>121</sup>. La “ghigliottina”, ad ogni modo, è stata definita una misura “del tutto eccezionale”, che è stata necessaria per superare un ostruzionismo altrettanto “eccezionale”<sup>122</sup>.

L'ostruzionismo è ad ogni modo proseguito anche successivamente, stavolta con comportamenti finalizzati ad ostacolare “materialmente” (attraverso forme fisiche di

---

<sup>119</sup> L'interpretazione dell'articolo 154 comma 1 del Regolamento della Camera da sempre prevalsa, infatti, portava alla non applicazione ai disegni di legge di conversione del contingentamento dei tempi, come invece accade al Senato; per quanto a partire dalla XIII legislatura l'applicazione della “ghigliottina” sia stata preannunciata diverse volte da differenti Presidenti della Camera, al fine di superare possibili forme di ostruzionismo, la stessa non era mai stata applicata in precedenza (essendo stata sufficiente la semplice “minaccia” del suo utilizzo). Cfr. G. RIVOSECCHI, *Governo, maggioranza e opposizione a quarant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: dai (presunti) riflessi della stagione conoscitiva al (presumibile) declino del Parlamento*, in *Rivista dell'AIC*, 2, 2012, p. 18; S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, op. cit., pp. 7-14.

<sup>120</sup> Al Senato, sulla base del disposto degli articoli 78, comma 5, e 55, comma 5, del Regolamento, si è stabilito che, al trentesimo giorno dal deferimento, ove il disegno di legge di conversione sia stato presentato al Senato, oppure entro sessanta giorni complessivi se trasmesso dalla Camera, il Presidente può porre in votazione la conversione del decreto con l'automatica decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati.

<sup>121</sup> Il riferimento è al punto nel quale la Presidente Boldrini motiva la decisione di ricorrere alla “ghigliottina” sostenendo che, altrimenti, “gli italiani avrebbero dovuto pagare la seconda rata dell'IMU”. Una motivazione che rende evidente, da un lato, il ruolo di “garanzia generale in senso forte dell'interesse pubblico” che cerca di svolgere la Presidente Boldrini (S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, op. cit., p. 18 ss.), ma, dall'altro, il chiaro riferimento “demagogico” del tutto estraneo alle regole sull'interpretazione ed applicazione del regolamento (S. CURRERI, *La “ghigliottina” della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, in *www.huffingtonpost.it*, 31 gennaio 2014).

<sup>122</sup> Ecco un passaggio significativo della lettera: “ho deciso di ricorrere a questo strumento estremo — che peraltro al Senato viene usato senza scandalo — solo dopo aver garantito che tutte le fasi di esame fossero completate. Il testo era stato già votato dal Senato e su di esso il Governo aveva ricevuto la fiducia della Camera (a Montecitorio, infatti, a differenza di quanto avviene al Senato, i decreti-legge sui quali il Governo mette la fiducia vengono di fatto votati due volte). Prima della messa in votazione, si erano già svolti la discussione generale, il dibattito sulla fiducia, l'illustrazione e poi il voto su 123 ordini del giorno. Successivamente sono intervenuti per dichiarazione di voto finale deputati di tutti i gruppi. Senza contare la discussione in Commissione, l'Aula ha dedicato a questo decreto circa 27 ore. Non mi sembra proprio che si possa parlare di un ‘dibattito decapitato’! A 4 ore dalla scadenza, restavano iscritti a parlare 164 deputati con l'obiettivo esplicito di impedire che l'Aula votasse entro i 60 giorni previsti dalla Costituzione”. Vedi *Decreti-legge, lettera Boldrini a Letta*, sezione *Comunicati stampa*, reperibile all'indirizzo *www.presidente.camera.it*, 31 gennaio 2014; L. BOLDRINI, *La ghigliottina non si ripeterà*, in *www.repubblica.it*, 6 febbraio 2014.

# Osservatorio sulle fonti

impedimento) il funzionamento degli organi parlamentari e a precludere ad altri deputati la possibilità di esercitare le proprie funzioni: dopo l'applicazione della "ghigliottina", infatti, alcuni deputati del gruppo M5S e del gruppo Fratelli d'Italia si sono portati sotto la Presidenza, occupando fisicamente i banchi del Governo e arrivando ad uno scontro fisico con i commessi parlamentari. I deputati del M5S, inoltre, una volta usciti dall'Aula della Camera, hanno deciso di "invadere" la Commissione Giustizia e la Commissione Affari costituzionali, occupandone i banchi e portando alla sospensione dei lavori. Sebbene si tratti di comportamenti che, andando oltre le forme "tecniche" di ostruzionismo, ci paiono da condannare<sup>123</sup>, non vi è dubbio che l'intransigenza di Governo e maggioranza parlamentare da una parte, e l'atteggiamento "filo-maggioritario" della Presidenza della Camera<sup>124</sup> dall'altra, non abbiano certo contribuito a bilanciare adeguatamente le posizioni e gli interessi in campo<sup>125</sup>.

L'episodio, infatti, solleva notevoli dubbi non solo sulla delicatezza dell'utilizzo di uno strumento non disciplinato nel Regolamento della Camera (e che vede prevalere abbastanza chiaramente il diritto parlamentare "non scritto" su quello "scritto") in un momento di scontro così acceso, ma anche e soprattutto sul fatto che esso sia stato azionato dopo che erano state respinte due richieste che avrebbero potuto portare comunque alla votazione del provvedimento senza ricorrere alla "ghigliottina" e senza menomare il ruolo delle opposizioni: a) la richiesta di alcuni deputati delle opposizioni di ricorrere alla c.d. "seduta-fiume" (che avrebbe consentito di condurre i lavori parlamentari continuativamente, in giornate consecutive, senza alcuna interruzione, fino alla votazione finale), da tenersi nei giorni successivi alla votazione della questione di fiducia posta dal Governo (specificamente il 28 e il 29 gennaio); b) la richiesta di stralciare dal testo del decreto le misure sulla Banca d'Italia contestate dalle opposizioni (rinviandole ad un successivo provvedimento), del tutto disomogenee rispetto alle altre

---

<sup>123</sup> Vedi F. EVANGELISTI, *Ma alla ghigliottina non ci si oppone con l'assalto al Parlamento*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 31 gennaio 2014.

<sup>124</sup> Tutto ciò è avvenuto nonostante la posizione peculiare della Presidente Boldrini, eletta in un momento nel quale i ruoli di maggioranza ed opposizione non erano perfettamente determinati, ed anche per questo ricondotta dalla dottrina alle categorie del "Presidente d'opposizione 'imprevisto'" (V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica ed italiana a confronto*, op. cit., p. 351) o del "Presidente di opportunità (politica)" (S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, op. cit., p. 18).

<sup>125</sup> Tra gli interessi da bilanciare si può ricordare: 1) l'interesse delle opposizioni a porre in essere pratiche ostruzionistiche per contrastare le decisioni della maggioranza ed ottenere un compromesso soddisfacente; 2) l'interesse della maggioranza a deliberare sul disegno di legge di conversione prima della scadenza del termine costituzionalmente previsto; 3) l'interesse dell'Esecutivo a veder convertito il decreto-legge; 4) l'interesse della Presidenza della Camera a garantire un "buon andamento" dei lavori parlamentari. Per una critica alla decisione della Presidenza della Camera di applicare la "ghigliottina", si veda: M. VILLONE, *Boldrini sbaglia, Grasso va a segno*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 11 febbraio 2014; S. CURRERI, *La "ghigliottina" della Boldrini: il fine non giustifica i mezzi*, op. cit. Interessante (per quanto da noi non pienamente condivisa) la teoria di Simona Polimeni, la quale parla al riguardo di un "quadrilatero di interessi" da tenere in considerazione per valutare l'imparzialità del ruolo del Presidente di Assemblea (riscontrato dall'Autrice nel caso di specie). Cfr. S. POLIMENI, *La "geometria" della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, op. cit., pp. 22-26.

# Osservatorio sulle fonti

disposizioni in esso contenute (in materia di IMU), le uniche che apparivano realmente caratterizzate da “necessità ed urgenza”.

La scelta operata dalla Presidenza della Camera risulta chiaramente una di quelle a sua disposizione, ma anche una di quelle che solleva maggiori dubbi sulla distanza tra funzioni “teoriche” e ruolo “reale” di questa figura all’interno del diritto parlamentare odierno.

In definitiva e tutto considerato, sembra a nostro avviso invertita la logica che sta alla base dell’utilizzo degli istituti qui descritti: decreti-legge e strumenti di “compressione” del procedimento di conversione non paiono il mezzo per far fronte ad un ostruzionismo praticato con sempre minor frequenza ed efficacia dalle opposizioni<sup>126</sup>, quanto per approvare provvedimenti il più rapidamente possibile e senza alcuna forma di concertazione con minoranze parlamentari e corpi sociali; un’approvazione che passa talora dalla “chiamata a raccolta” di maggioranze coese, talaltra dalla “compattazione forzata” di maggioranze riottose, a tutto svantaggio delle opposizioni, estromesse da un dialogo che appare sempre più esclusivo.

#### *4. Le prospettive future dell’incontro/scontro tra Governo-maggioranza parlamentare-opposizioni-Presidenti di Assemblea*

La situazione italiana, a nostro avviso, è da ormai troppo tempo caratterizzata da un’assenza di equilibri stabili, sia da un punto di vista politico che istituzionale.

Vi è la compresenza di un insieme di fattori che configurano una “crisi di sistema”: crisi di rappresentanza<sup>127</sup>, crisi nella reciproca legittimazione delle forze politiche, crisi di legittimità (degli organi politico-costituzionali, della pubblica amministrazione, ecc.), crisi di responsabilità (relativamente a chi prende le decisioni e chi controlla i trasgressori), crisi di autorevolezza (che non riguarda solo il ceto politico, ma anche parti non secondarie della società civile, della pubblica amministrazione e del mondo imprenditoriale).

Una “crisi di sistema” della nostra democrazia che si riflette sulla tenuta stessa della Costituzione<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> È questa invece una logica rilanciata a più riprese dall’attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi, il quale ha varie volte affermato: “saremo in grado di fare meno decreti se le opposizioni faranno meno atti di ostruzionismo [...]; se le opposizioni in tutti i passaggi della vita parlamentare scelgono la strada dell’ostruzionismo esercitano certamente un loro diritto. Ma lo strumento naturale diventa fatalmente il decreto-legge. [...] Le modalità con cui si fanno le leggi in Italia sono disciplinate dalla Costituzione. Facciamo decreti-legge quando ci sono le caratteristiche di necessità e urgenza. Se le opposizioni fanno ostruzionismo una volta è comprensibile, due volte è comprensibile, tre volte è un po’ meno comprensibile”.

<sup>127</sup> Cfr. L. SPADACINI, *L’eclissi della rappresentanza all’origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D’ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, BiblioFabbrica, Brescia, 2009, p. 79 ss.

<sup>128</sup> Sull’idea di una sostanziale identificazione tra ragioni della democrazia e tenuta della Costituzione vedi G. AZZARITI, *Corte e democrazia*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale – Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro – Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 111 ss.



# Osservatorio sulle fonti

A tutto ciò si aggiunge una ormai problematica separazione dei poteri (con confusione delle funzioni rispettivamente svolte dai vari organi dello Stato) e un dibattito politico concentrato sulla distanza tra Costituzione “formale” e Costituzione “materiale”, nonché sul ruolo eccessivamente debole del Governo “in” Parlamento, “costretto”, per attuare il proprio programma, ad utilizzare alcuni istituti in maniera “muscolare” e fuori dai limiti prescritti in Costituzione<sup>129</sup>.

Un dibattito che, tuttavia, non ci pare rispecchiare appieno la realtà dei fatti.

Come non mettere in risalto, ad esempio, che da ormai troppo tempo il Parlamento risulti inevitabilmente “in secondo piano, dominato dal Governo; un Parlamento ‘per approvare’, dove l’opposizione resa ininfluente dal sistema elettorale non è in grado di incidere sull’esito delle votazioni, e la maggioranza, una schiera di ‘rappresentanti’ del popolo sovrano destinata al solo compito di votare in conformità alle indicazioni di chi li ha nominati (grazie, anche qui, sistema elettorale) conta ben poco”<sup>130</sup>. Sarebbe dunque corretto affermare, più propriamente, come “sia in atto da anni un sostanziale travisamento dei principi costituzionali che ancora attualmente definiscono l’organizzazione dello Stato secondo i consolidati principi del parlamentarismo classico, i quali sembrano divergere da quelli seguiti nella nostra realtà istituzionale”<sup>131</sup>. Un travisamento che, per quanto incida anche sul ruolo della maggioranza parlamentare stessa (la quale appare in molti casi porsi in “discontinuità” rispetto all’azione governativa), circoscrive il peso del controllo da parte delle minoranze nonché il loro concreto apporto proficuo all’attività di normazione.

Il problema principale non ci pare essere quello di un Governo troppo debole, quanto la realtà di un “dominio incontrollato e incontrollabile del Governo sul Parlamento, in una forma di governo ad opposizione non garantita”<sup>132</sup>; e la questione centrale da risolvere, di conseguenza, dovrebbe essere quella dell’efficacia e dell’efficienza delle decisioni da prendere, senza svilire però il ruolo del Parlamento e delle minoranze (tanto “politico-parlamentari”, quanto “di opposizione”)<sup>133</sup> in esso presenti.

Quali, in altre parole, gli strumenti da valorizzare o da introdurre per garantire l’effettività della dialettica tra maggioranza e minoranze-opposizioni, vista anche la prospettiva di un nuovo sistema elettorale (il c.d. “Italicum”) che, se entrerà a regime

---

<sup>129</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, in *Quad. cost.*, 1, 2009, pp. 115-119; R. PERNA, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d’urgenza*, in *Quad. cost.*, 1, 2010, pp. 59-74.

<sup>130</sup> Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 29 marzo 2010.

<sup>131</sup> Cfr. A. D’ANDREA, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1849 ss.

<sup>132</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Lo “stato” del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Nuova antologia*, 144, 2009, p. 29 ss.

<sup>133</sup> Gli interventi innovatori sono stati inquadrati in generale in un possibile “doppio fronte”: quelli in generale a tutela delle minoranze politico-parlamentari e quelli posti a garanzia delle minoranze “di opposizione” per l’esercizio dei propri compiti di critica e controllo (nonché del compito di prospettare agli elettori indirizzi politici alternativi a quelli del Governo in carica). Cfr. V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica ed italiana a confronto*, op. cit., pp. 67-68.

# Osservatorio sulle fonti

assieme alla riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento (e sulla quale il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi il 4 dicembre), tenderà a “sovradimensionare” in termini di seggi maggioranze sempre più “relative” a scapito di minoranze sempre più differenziate e consistenti nel Paese?<sup>134</sup>

## 4.1. “Tempi certi” contro “spazi certi”: la soluzione più adeguata?

La formula “tempi certi” (per la maggioranza) contro “spazi certi” (per l’opposizione, al singolare), per quanto non ancora pienamente accettata nel nostro ordinamento, ha iniziato ad assumere una certa rilevanza a partire dagli anni ’80 (con la crescita del ruolo del Governo e per effetto dei processi di globalizzazione ed europeizzazione), per poi divenire particolarmente di “moda” nel più recente periodo<sup>135</sup>; una formula che, per quanto variamente utilizzata a livello comparato<sup>136</sup>, non pare riuscire a descrivere in modo del tutto adeguato l’articolato e peculiare contesto italiano.

---

<sup>134</sup> La nuova normativa elettorale per la Camera dei deputati (legge n. 52 del 2015, entrata in vigore il 23 maggio, ma la cui applicabilità è stata postergata al 1° luglio 2016) introduce infatti “un ballottaggio a livello nazionale, con un meccanismo di distribuzione dei seggi dall’alto verso il basso, che ha l’effetto di legare le sorti del Parlamento ai destini del candidato alla Presidenza del Consiglio”, prevedendosi inoltre “cento capilista ‘bloccati’, sistema che, unito al possibile abuso delle pluricandidature, potrebbe condurre nuovamente a un Parlamento a maggioranza di ‘nominati’”. Una legge che, pertanto, “si caratterizza per un’impronta fortemente maggioritaria”, rendendo “opportuno introdurre alcune correzioni, per prevedere un sistema equilibrato di contrappesi tra i poteri istituzionali, al fine di evitare che si determini una modifica surrettizia della forma di governo in favore di un sistema incentrato sulla figura del *Premier*” (affermazioni del sen. Gotor – PD – durante il dibattito in Senato sulla riforma costituzionale, resoconto stenografico 1<sup>a</sup> Commissione permanente seduta n. 297 del 14 luglio 2015). Con questa nuova legge siamo “ai limiti della permanenza nel sistema parlamentare, perché l’organo cui è attribuita la funzione di indirizzo politico non è più il Parlamento, o la Camera (come, ipocritamente, è affermato nel progetto di riforma, a fini esclusivamente polemici nei confronti del Senato) ovvero l’insieme dei partiti chiamati a determinare, con il loro concorso, la politica nazionale, ma è il *Premier*, direttamente eletto a capo della maggioranza parlamentare”. Cfr. M. DOGLIANI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica – 3 agosto 2015*, reperibile sul sito del Senato all’indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/035/DOGLIANI.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/035/DOGLIANI.pdf), p. 8. *Contra* vedi G. CALDERISI, *Intervento sul Disegno di legge costituzionale n. 1429-B Prima Commissione permanente Senato – 27 luglio 2015*, reperibile sul sito del Senato all’indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/002/984/CALDERISI.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/984/CALDERISI.pdf); S. CECCANTI, *Capitolo III – Lo Statuto dell’Opposizione nella prospettiva della riforma elettorale e costituzionale*, in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L’opposizione politica in Italia*, op. cit., p. 24 ss.

<sup>135</sup> Per una ricostruzione dei profili e delle ragioni che hanno portato ad un mancato riconoscimento istituzionale dell’“opposizione” nell’ordinamento italiano (tanto sotto il primo che sotto il secondo “sistema dei partiti”) si veda S. CECCANTI, *Capitolo I – Il riconoscimento dell’opposizione*, in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L’opposizione politica in Italia*, op. cit., p. 2 ss.

<sup>136</sup> Il rapporto tra il Governo e l’opposizione appare ad esempio uno degli elementi caratteristici del sistema parlamentare britannico, dove è presente una opposizione istituzionalizzata con il compito di criticare e controllare l’azione governativa. La dialettica maggioranza-opposizione si svolge soprattutto all’interno del Parlamento dato che all’opposizione sono riconosciuti dai Regolamenti e dagli usi parlamentari appositi spazi, canali e diritti. Tutte le regole della procedura parlamentare sono improntate

# Osservatorio sulle fonti

Per far sì che il Governo possa attuare con tempestività il proprio programma si mira, nel dibattito pubblico e politico, a proporre l'introduzione di strumenti volti a favorire un ruolo più attivo nella programmazione dei lavori, quali i disegni di legge prioritari dell'Esecutivo e/o il voto bloccato, così da cercare di limitare i maxi-emendamenti o l'uso patologico della decretazione di urgenza e della questione di fiducia (riportandoli ad essere casi eccezionali entro i confini costituzionali)<sup>137</sup>. Allo stesso tempo si cerca di separare il *continuum* maggioranza-Governo dall'opposizione (intesa come minoranza maggiormente rappresentativa)<sup>138</sup>, prevedendo per loro momenti distinti e separati e cercando di istituzionalizzare tale separazione, mediante istituti quali lo "Statuto dell'opposizione".

---

sul modello *adversarial* e alla logica della contrapposizione e dell'alternanza che presuppongono la presenza di una maggioranza e di una opposizione formale. In Francia, inoltre, con la riforma costituzionale del 2008 si è per la prima volta istituzionalizzato la nozione di opposizione e del suo "statuto", traendo dopo decenni le conseguenze dell'impianto maggioritario della V Repubblica; i riformati Regolamenti del Senato e dell'Assemblea Nazionale hanno così previsto una serie di strumenti ad appannaggio dell'opposizione, come la determinazione dell'ordine del giorno di una seduta al mese, la quota del 60% per il TLP (tempo legislativo programmato), la presidenza di alcune Commissioni di rilievo, il "*droit de tirage*" in materia di Commissioni di inchiesta, un ruolo più importante nel Comitato di valutazione e controllo delle politiche pubbliche. Per quanto l'ordinamento costituzionale spagnolo non contempra invece espliciti riferimenti al fenomeno dell'opposizione parlamentare (essendo ricavabili dal testo costituzionale una serie di elementi che contengono garanzie indirette attribuite alle minoranze, tali da consentire la stabile presenza di forze contrapposte all'indirizzo politico di maggioranza), il Regolamento del *Congreso de los Diputados* riconosce lo status di "opposizione" al partito di minoranza più consistente e, al fine di favorire il confronto politico-parlamentare, gli attribuisce alcuni poteri di critica e contestazione dell'indirizzo governativo (tra cui spicca la facoltà attribuita al leader di intervenire nel dibattito sul discorso del Presidente del Governo "*sobre el estado de la Nación*"). Nell'ordinamento tedesco, inoltre, è assente l'idea di codificare o comunque di circoscrivere il complesso degli istituti e degli strumenti atti a garantire i diritti di partecipazione dell'opposizione parlamentare in un vero e proprio "statuto dell'opposizione", così come manca nella Legge Fondamentale qualsiasi riferimento espresso all'"opposizione" democratica. Ciononostante, l'idea della centralità del "diritto alla formazione e all'esercizio dell'opposizione" è sottesa alla disciplina costituzionale di taluni diritti di partecipazione delle minoranze parlamentari. Vedi PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Paesi europei: Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, ricerca realizzata dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, dicembre 2015, pp. 87-91, 193-195, 342-346, 475-476.

<sup>137</sup> "L'eziologia del fenomeno viene ricondotta a una pluralità di fattori, tra i quali spiccano: a) la difficoltà del sistema istituzionale disegnato dalla Costituzione del 1948 di rispondere tempestivamente alle domande di regolazione provenienti da una società in continua trasformazione; b) la 'lentezza' del Parlamento e l'assenza in via generale di corsie preferenziali per i disegni di legge del Governo; c) la scarsa coesione delle maggioranze di governo; d) la crisi della legge, intesa come progressiva incapacità dell'ordinamento di mantenere un assetto normativo stabile e coerente". Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni - Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., p. 29 ss.

<sup>138</sup> Su questa linea si è mosso ad esempio lo Statuto della Regione Toscana. Cfr. E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, op. cit., p. 3 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Le soluzioni proposte più di recente per cercare di evitare la supplenza impropria del decreto-legge quale “disegno di legge rafforzato”, ad esempio, sono note<sup>139</sup>: costituzionalizzare i limiti al contenuto dei decreti e modificare i regolamenti delle Camere per introdurre il “voto a data fissa” per le iniziative del Governo<sup>140</sup>. In entrambe le direzioni si sono mossi non solo il documento del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 30 marzo 2013 e la Relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali del 18 settembre del 2013 (visto l’approccio “sistemico” teso a razionalizzare i rapporti tra gli organi dotati di funzioni normative quale mezzo per riportare la decretazione di urgenza entro i confini posti dalla Costituzione)<sup>141</sup>, ma anche e soprattutto la composita riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento italiano<sup>142</sup>, la quale prevede l’introduzione di disposizioni dirette a rafforzare le prerogative del Governo “in” Parlamento e, allo stesso tempo, far rientrare entro ambiti “fisiologici” il ricorso alla decretazione di urgenza.

Si interviene così, da una parte, sui tempi di approvazione dei provvedimenti rilevanti per l’attuazione del programma di governo, prevedendo l’introduzione del “voto a data certa”: il Governo potrebbe infatti chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all’ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro 70 giorni dalla richiesta (differibile di non oltre 15 giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge). Dall’altra parte, si prevede la costituzionalizzazione dei limiti posti dalla legge n. 400 del 1988 (anche in tema di omogeneità di decreti e leggi di conversione)<sup>143</sup> e si stabilisce che, in caso di rinvio alle Camere dei disegni di

---

<sup>139</sup> Si veda, solo per fare alcuni esempi, le considerazioni di: E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d’urgenza?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, op. cit., p. 98 ss.; P. CARROZZA, *Uso e abuso della decretazione d’urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari e programma di governo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, op. cit., p. 105.

<sup>140</sup> Vedi S. CECCANTI, *Decreti-legge e decreti legislativi in Italia*, op. cit., p. 2 ss.

<sup>141</sup> Per un’analisi (e alcune critiche) di queste proposte, si veda: A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1, 2014, p. 9 ss.

<sup>142</sup> Il disegno di legge di riforma costituzionale è stato approvato nel medesimo testo - in prima deliberazione - dal Senato nella seduta del 13 ottobre 2015 e dalla Camera nella seduta dell’11 gennaio 2016 e - in seconda deliberazione - dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera nella seduta del 12 aprile 2016. Per una completa ed articolata ricostruzione dell’*iter* della riforma si rimanda all’*Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, curato da Giovanni Piccirilli e Federica Fabrizzi per il sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). In generale, non possono che condividersi le perplessità espresse sul complesso dell’impianto riformatore da Silvia Nicolai, la quale mette in luce una matrice “pessimistica” imperniata sull’idea che le disfunzioni del sistema siano da imputarsi principalmente ai meccanismi istituzionali. Cfr. S. NICCOLAI, *Memoria per l’audizione davanti alla Prima Commissione del Senato sul progetto di revisione costituzionale – 28 luglio 2015*, reperibile sul sito del Senato all’indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/025/Prof.ssa\\_NICCOLAI.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/025/Prof.ssa_NICCOLAI.pdf), pp. 1-3.

<sup>143</sup> Durante l’*iter* alla Camera dei deputati è stata apportata un’ulteriore modifica, riferita al comma 4 dell’articolo 77 della Costituzione, che indica le materie per le quali non è possibile ricorrere al decreto-legge. Si è specificato che, per la materia elettorale, l’esclusione non riguarda la disciplina

# Osservatorio sulle fonti

legge di conversione dei decreti-legge da parte del Presidente della Repubblica, il termine per la conversione sia differito di 30 giorni (nuovo articolo 74 comma 2 Costituzione)<sup>144</sup>.

È quindi sicuramente possibile introdurre alcune innovazioni che possono tentare di ridurre il problema<sup>145</sup>, ma non, si badi bene, eliminarlo del tutto e, soprattutto, non “ad ogni costo”. Benché l’esigenza di accelerare i tempi di decisione sia senz’altro

---

dell’organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni, sulla quale dunque il Governo potrà intervenire con decreto-legge. Cfr. P. VIPIANA, *Le modifiche alla disciplina della decretazione d’urgenza*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 121 ss. Sulla effettiva utilità di costituzionalizzare i limiti previsti dalla legge n. 400/1988 rileva svariate perplessità Ginevra Cerrina Feroni, in particolare per quanto riguarda il profilo dell’omogeneità. Vedi G. CERRINA FERONI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1, 2014, pp. 3-7. *Contra* si veda A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d’urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, in *www.federalismi.it*, n. 11, 2016, p. 5 ss.

<sup>144</sup> Vedi A. MORELLI, *Notazioni sulle novità della riforma costituzionale riguardo alla decretazione d’urgenza e al rinvio presidenziale delle leggi di conversione*, op. cit., p. 7 ss.

<sup>145</sup> “Le nuove norme procedurali, di per sé considerate, possono rendere più spedito l’iter parlamentare delle leggi di attuazione dell’indirizzo politico governativo; non costituiscono alcuna indebita “tagliola”, ma possono evitare il gioco defaticante delle trattative infinite e del possibile snaturamento del progetto iniziale, e soprattutto la confusione delle responsabilità dell’esito finale; non privano il Parlamento del potere di decisione e restano in armonia con il regime parlamentare. D’altra parte la contestuale costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione di urgenza, già risultanti dalla legge n. 400 del 1988 e dalla giurisprudenza costituzionale, indubbiamente non congiura nel senso dell’accrescimento dei poteri e della posizione del Governo e smentisce i sospetti di un coerente disegno autoritario”. Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *ASTRID Rassegna*, n. 9, 2014, pp. 2-3. Altri autori, inoltre, notano che “introdurre una nuova ‘procedura veloce’ per i disegni di legge che il Governo dichiara ‘prioritari’ può alleggerire il ricorso alla decretazione d’urgenza, consentendo alla prassi di rientrare in quei più stretti limiti che il Costituente ha voluto segnare usando i termini ‘provvedimenti provvisori’, ‘casi straordinari’, ‘necessità ed urgenza’”. Cfr. R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *ASTRID Rassegna*, n. 8, 2014, p. 30. In senso analogo si vedano le osservazioni di C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *ASTRID Rassegna*, n. 7, 2014, pp. 10-11; B. CARAVITA, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1, 2014, p. 2 ss.; G. SALERNO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014 – La decretazione d’urgenza: evidenti criticità e possibili riforme*, in *www.federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1, 2014, p. 7 ss.; G. CERRINA FERONI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014*, op. cit., p. 7; A. BARBERA, *Nota per l’Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429-B – In relazione alla Seduta del 3 agosto 2015*, reperibile sul sito del Senato all’indirizzo

[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/022/BARBERA.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/022/BARBERA.pdf).

# Osservatorio sulle fonti

condivisibile<sup>146</sup>, realizzarla a discapito del dibattito parlamentare ed in particolare del confronto con le opposizioni non può allora rappresentare una soluzione accettabile<sup>147</sup>.

Allo stesso modo, una soluzione poco praticabile ci pare essere quella di separare nettamente opposizioni e/o minoranze parlamentari da maggioranza e Governo, visto che seguire una simile filosofia in una situazione di crisi nell'equilibrio tra i poteri dello Stato potrebbe essere non solo poco opportuno<sup>148</sup>, ma addirittura pericoloso.

In primo luogo, avere come rigido punto di riferimento esclusivo il *continuum* maggioranza-Governo rischia di svilire ulteriormente il ruolo del Parlamento, dal momento che esclude dalle dinamiche istituzionali un elemento importante del dibattito parlamentare. Pare difatti difficilmente compatibile con i caratteri della forma di governo concretamente accolta nel nostro sistema (e non solo nel nostro, a dire il vero)<sup>149</sup> la filosofia politico-costituzionale che declina il principio della separazione dei

---

<sup>146</sup> Si muovono in quest'ottica (codificazione dei vincoli posti dalla legge n. 400/1988; previsione di limiti più stringenti all'ammissibilità degli emendamenti al disegno di legge di conversione; previsione di una procedura d'urgenza più efficace e certa) anche la proposta di riforma regolamentare presentata dal gruppo di lavoro istituito presso la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati nella seduta della stessa Giunta del 12 dicembre 2013, poi adottata come testo base per il prosieguo dei lavori nella successiva riunione della Giunta dell'8 gennaio 2014. Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni – Relazione all'assemblea su tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, op. cit., pp. 55-56.

<sup>147</sup> Appaiono del tutto condivisibili, al riguardo, le perplessità di Rolando Tarchi sull'impianto generale della riforma: “pur accettando la prospettiva secondo la quale il nostro sistema di governo deve essere messo in grado di esprimere una maggiore efficienza decisionale, dobbiamo comunque ribadire che le modifiche non devono porsi in termini di rottura, bensì nel segno della continuità con il disegno costituzionale originario. In ordine a questo punto non ci sentiamo particolarmente rassicurati; l'iniziativa assunta pare ispirata ad un profilo fortemente decisionista e risponde ad una strategia di comunicazione politica volta a drammatizzare l'esistente, ed inoltre pare sostenuta da pressanti esigenze propagandistiche volte a far passare messaggi per l'opinione pubblica, troppo spesso semplificanti e semplificati”. Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2014, pp. 1-2. Gaetano Azzariti, inoltre, mette in luce il pericolo che, con il “voto a data certa”, si “peggiori il male”, visto che se è vero che “il Governo non avrebbe più la necessità di usare in modo distorto la decretazione d'urgenza”, si “finirebbe per consegnare all'Esecutivo uno strumento analogo senza neppure i limiti costituzionalmente posti dall'art. 77”. Vedi G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d'urgenza – 19 giugno 2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) – Focus Fonti, n. 1, 2014, pp. 5-6.

<sup>148</sup> Cfr. V. ONIDA, *La concezione della democrazia in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 147. *Contra* si veda, in generale, il recente lavoro S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, op. cit., p. 2 ss.

<sup>149</sup> Il Tribunale costituzionale federale tedesco, ad esempio, ha chiarito, con una recente decisione del 3 maggio 2016 (2 BvE 4/14), che sebbene sussista in Germania un principio costituzionale di carattere generale secondo cui, alla stregua della separazione dei poteri e delle condizioni del sistema di governo parlamentare, deve essere garantita una opposizione effettiva, ciò non si traduce nella necessaria previsione di specifici diritti d'opposizione per gruppi parlamentari o partiti politici (non al governo). Una previsione che, d'altronde, sarebbe incompatibile con l'uguaglianza dei parlamentari e delle loro associazioni, a norma dell'art. 38, comma 1, per. 2, della Legge Fondamentale. Si veda M. T. RÖRIG,

# Osservatorio sulle fonti

poteri come fondato sul binomio semplificato Governo-maggioranza, da un lato, opposizione dall'altro, dato l'alto rischio di impoverimento della *ratio* partecipativa del procedimento di decisione parlamentare che vedrebbe scomparire una sua componente tradizionale e costitutiva<sup>150</sup>.

In secondo luogo, la scelta di separare istituzionalmente l'opposizione dal *continuum* maggioranza-Governo, oltre a scontrarsi con la problematica individuazione di un'unica o principale opposizione (che, visto il contesto politico italiano, non sembra riscontrabile nei fatti)<sup>151</sup>, rischia di relegare le forze di minoranza ad un ruolo ancora più marginale di quello attuale<sup>152</sup>.

La riforma costituzionale in atto sembra voler superare un simile problema parlando nel nuovo articolo 64 della Costituzione di "Statuto delle opposizioni", al plurale, che dovrebbe essere disciplinato dal Regolamento della Camera dei deputati, mentre per le "minoranze parlamentari" si riserva ad entrambi i regolamenti la previsione di garanzie per il loro ruolo e le loro attività. Risulta al momento poco chiara, però, la distinzione tra tali figure e le conseguenze concrete che si vorrebbe incentivare<sup>153</sup>.

---

Germania, in CORTE COSTITUZIONALE, *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, Servizio studi – Area di diritto comparato, maggio 2016, p. 15 ss. (spec. 24-26).

<sup>150</sup> Vedi E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fascicolo 1/2009. *Contra* vedi S. CURRERI, *Capitolo II – I diritti dell'Opposizione*, in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, op. cit., p. 18 ss.

<sup>151</sup> Non sembra infatti rispondere alla realtà la differenza che si vorrebbe imporre (e non favorire) tra il concetto di "funzione oppositoria", che spetterebbe a tutte le minoranze, e quello di "istituzionalizzazione dell'opposizione" che sarebbe riconosciuto soltanto alla componente parlamentare minoritaria dotata di maggior consistenza numerica. Cfr. C. SBAILÒ, *Democrazia bipolare e statuto dell'opposizione: un quadro ancora incerto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 marzo 2009, p. 11.

<sup>152</sup> In Francia, dove la legge costituzionale 23 luglio 2008 ha per la prima volta istituzionalizzato la nozione di opposizione (trovando espressione nei Regolamenti parlamentari), alcuni effetti positivi sono stati riscontrati (in particolare per quanto riguarda la funzione di controllo), ma senza conseguenze dirimpenti sul recupero di margine di azione delle minoranze parlamentari. Cfr. P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La costituzione degli altri (dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri)*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 27 ss.; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 139 ss.

<sup>153</sup> Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione – 27 luglio 2015 – Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*, reperibile sul sito del Senato all'indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/014/TONDI DELLA MURA.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/014/TONDI DELLA MURA.pdf), pp. 5-6; E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, op. cit., p. 2. Alcune indicazioni al riguardo, sono tuttavia reperibili: l'espressione "opposizioni" anziché "opposizione" esprime la volontà di voler rimanere all'interno di uno "statuto di tutte le minoranze parlamentari" e non volersi orientare verso uno statuto "della sola maggiore opposizione, uno schema, questo ultimo consono, ad un modello bipartito o bipolare". Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della 1ª Commissione)*, Dossier Servizio studi, A.S. 1429, 1 edizione provvisoria, XVII legislatura, luglio 2014, n. 155, p. 46. "Nel quadro di un più complessivo rafforzamento dei contropoteri in una democrazia parlamentare maggioritaria", inoltre, "si sarebbero potuti fissare alcuni capisaldi fondamentali dello statuto dell'opposizione, sia sul piano parlamentare (la presidenza delle Commissioni parlamentari di garanzia e di controllo; l'iniziativa vincolante per la costituzione di Commissioni di inchiesta e la loro

# Osservatorio sulle fonti

Restano ben presenti, inoltre, alcune rilevanti problematiche di fondo<sup>154</sup>.

Sembra infatti che in Parlamento si vogliano creare due momenti ben distinti<sup>155</sup>: uno per il soggetto unico “Governo-maggioranza” (in cui si procede speditamente all’approvazione delle proposte di legge) ed uno per l’opposizione (o le opposizioni) volto all’illustrazione di un programma alternativo, ma non destinato ad incidere concretamente nel procedimento decisionale, richiamando più l’idea di un “parlatorio” che di un Parlamento<sup>156</sup>.

Istituti quali lo “Statuto dell’opposizione” (o “delle opposizioni”) ed il “Governo ombra”, inoltre, non paiono così facilmente importabili nel nostro Paese, sia per motivi politici che per le regole presenti nell’ordinamento<sup>157</sup>. I due tentativi di “*shadow cabinet*” posti in essere a distanza di 20 anni, con due contesti politico-istituzionali radicalmente diversi e una struttura dei regolamenti parlamentari differente, hanno avuto infatti lo stesso esito fallimentare<sup>158</sup>, sintomo dell’assenza degli imprescindibili fattori politici, economici e sociali<sup>159</sup>.

Cercare di rivitalizzare il ruolo delle opposizioni separandole dal circuito decisionale e attribuendogli funzioni del tutto marginali<sup>160</sup> (tra l’altro non a livello costituzionale,

---

composizione paritaria, la nomina di portavoce qualificati dell’opposizione) sia su quello extraparlamentare (impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, consultazione in speciali circostanze dei suoi esponenti da parte del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica)”. Vedi S. CURRERI, *Capitolo II – I diritti dell’Opposizione*, op. cit., p. 10.

<sup>154</sup> *Contra* si veda le argomentazioni di Augusto Barbera, per il quale il riferimento ad uno “Statuto delle opposizioni” direttamente in Costituzione potrebbe favorire forme di garanzia delle minoranze più stringenti: A. BARBERA, *Nota per l’Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al Disegno di legge costituzionale 1429-B*, op. cit., p. 4.

<sup>155</sup> Un formale “Statuto dell’opposizione” (o “delle opposizioni”) metterebbe in grave pericolo il principio della separazione dei poteri e le stesse funzioni del Parlamento. Il principio della separazione dei poteri, infatti, postula l’unità costituzionale del Parlamento. Vedi L. VIOLANTE, *La riforma costituzionale nella XVI legislatura: problemi ed ostacoli*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Una moderna democrazia europea. L’Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Passigli, Firenze, 2009, p. 137 ss. *Contra* vedi S. CECCANTI, *Capitolo I – Il riconoscimento dell’opposizione*, op. cit., p. 7.

<sup>156</sup> Vedi le proposte del PdL di modifica dei regolamenti parlamentari (Doc. II, n. 6 Senato, a firma Gasparri e Quagliariello della XVI legislatura; Doc. II, n. 3 Camera, a prima firma Cicchitto). Cfr. A. PERTICI, *La riforma dei regolamenti parlamentari a Costituzione invariata nelle proposte della XVI legislatura*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fascicolo 1/2009.

<sup>157</sup> Nell’esperienza del “governo ombra” del Pd si nota come i vari “ministri ombra” abbiano fatto uno scarso uso degli strumenti previsti dal diritto parlamentare (la riserva di tempi di spazio di intervento previsti nel regolamento della Camera, gli atti di sindacato ispettivo). Cfr. P. L. PETRILLO, *Il governo ombra: vita (breve) e morte (annunciata)*, in *Quad. cost.*, 2, 2009, p. 402 ss.

<sup>158</sup> Cfr. L. CIAURRO, *Governo ombra: ancora un istituto imitato, ma non importabile*, in *Rass. parl.*, 2, 2009, p. 407 ss.

<sup>159</sup> Parte della dottrina, al riguardo, sottolinea come non debba cedere “alla tentazione di pensare che i mali dell’Italia derivino da una carenza del ‘cromosoma Westminster’, cui sia possibile rimediare con un intervento di ‘ingegneria genetico-costituzionale’”. Cfr. V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica ed italiana a confronto*, op. cit., p. XX della premessa.

<sup>160</sup> All’interno delle proposte volte ad introdurre uno Statuto per l’opposizione si inseriscono istituti che già allo stato attuale sono poco efficaci e non si capisce come potrebbero risultare determinanti in



# Osservatorio sulle fonti

ma solo regolamentare) non pare allora rappresentare, in definitiva, la scelta più efficace<sup>161</sup>.

## 4.2. *Tempi della decisione e garanzie per minoranze e opposizioni*

Pure la retorica legata ai tempi eccessivamente lunghi del procedimento legislativo ordinario non ci sembra colga nel segno: in primo luogo, perché l'esperienza concreta mostra che quando è presente la volontà politica e la coalizione di maggioranza è coesa, le decisioni possono essere prese anche in pochi giorni e avverso la netta contrarietà delle opposizioni (il cui ostruzionismo, le poche volte nelle quali è praticato, risulta di fatto inefficace, come abbiamo cercato di evidenziare nei paragrafi precedenti); in secondo luogo, perché è lo stesso processo decisionale all'interno del Governo che non pare sensibilmente più rapido, tramutando talvolta il Parlamento nella sede di concertazione (se non contrattazione) delle differenti istanze ministeriali.

È del tutto evidente come si debba cercare di ridurre il più possibile la distanza tra il tempo "reale" in cui vive la società e il tempo "differito" in cui vivono le istituzioni politiche, ma la soluzione non può essere quella di comprimere e ridurre lo spazio e la dimensione di una dialettica parlamentare che deve essere (e restare) naturale.

I rapporti poco equilibrati tra organi e soggetti politici può dunque portare a sopperire a tempi di risposta troppo lenti con strumenti non adeguati: il "decisionismo" (di un solo organo, il Governo) e/o il "leaderismo"<sup>162</sup> (affidarsi ad un *leader* carismatico che controlla quell'organo, pur se indirettamente scelto dagli elettori a scadenze periodiche)<sup>163</sup> non risultano la soluzione a nostro avviso ottimale, quanto piuttosto la deliberazione entro tempi razionali<sup>164</sup>.

A tal fine possono svolgersi diverse considerazioni per tentare di riequilibrare correttamente il quadro politico-istituzionale italiano (rivitalizzando il ruolo di Parlamento, minoranze e opposizioni), sia in relazione ad una diversa valutazione di regole già esistenti, troppo spesso interpretate "a senso unico" a favore della

---

futuro (si veda il maggior peso che si vorrebbe attribuire al Relatore di minoranza, una figura sempre di minor rilievo all'interno dell'*iter* parlamentare).

<sup>161</sup> *Contra* vedi E. BINDI, *Sistema elettorale e garanzie costituzionali delle opposizioni*, op. cit., p. 2 ss.

<sup>162</sup> Il "leaderismo" è una "risposta emotiva ma semplicistica e incolta alle difficoltà politiche di un Paese, perché del tutto estranea alla tradizione del costituzionalismo occidentale, e da guardare, pertanto, con molta circospezione e con fondata preoccupazione". Cfr. A. D'ANDREA, *Vecchie zavorre e nuove suggestioni: gli affanni della nostra democrazia costituzionale*, op. cit. *Contra* vedi S. FABBRINI, *Perché i leader contano*, in *www.federalismi.it*, 6, 2015, p. 2 ss.

<sup>163</sup> "Se c'è comunque un fenomeno che accomuna l'intero sistema politico, questo è certamente la personalizzazione della competizione politica, a causa della sempre maggiore importanza della comunicazione televisiva. Pertanto, i partiti di opposizione, al pari di quelli di maggioranza, sono guidati da *leader* che si propongono come futuri *premier*". Vedi S. CURRERI, *Capitolo IV – I mutamenti dell'opposizione*, in S. CECCANTI, S. CURRERI, *L'opposizione politica in Italia*, op. cit., p. 32.

<sup>164</sup> Anche l'etimologia delle parole stesse, ne fa capire la differenza di fondo: decidere, dal latino *de-caedere*, togliere via; deliberare, dal latino *de (di) liberare*, mettere a libera scelta, scegliere.

# Osservatorio sulle fonti

maggioranza (prospettiva *de iure condito*), sia in merito alle possibili novità da introdurre nell'ordinamento (prospettiva *de iure condendo*).

## 4.2.1. La prospettiva *de iure condito*...

Sotto il primo punto di vista, potrebbe essere utile, ad esempio, ribadire con forza che i Presidenti delle Camere non sono strumenti della maggioranza di turno, ma organi di “garanzia”<sup>165</sup>. È vero che a partire dalle riforme regolamentari del 1971 (e ancor di più dopo quelle del 1997) il loro ruolo è sempre meno apparso quello di organi *super partes* “custodi” dei regolamenti<sup>166</sup>, quanto piuttosto di soggetti legati a precisi “interessi politico-costituzionali”<sup>167</sup> nonché alla personalità di chi ricopre la carica<sup>168</sup>, ma l’“imparzialità” della figura non dovrebbe mai esser messa in discussione<sup>169</sup>.

La minore significatività dei regolamenti parlamentari nella risoluzione delle questioni regolamentari ha dunque sicuramente comportato un incremento del ruolo presidenziale, al fine di garantire il buon funzionamento dei lavori parlamentari (grazie alla selezione dei precedenti e alla creazione di nuove soluzioni)<sup>170</sup>, aumentando la “politicità”<sup>171</sup> e l’appetibilità della carica, così come la sua rilevanza “esterna”<sup>172</sup>. Ciononostante, pensiamo risulti necessario non consentire al Presidente di Assemblea di scegliere fin troppo 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 opposizioni, ma spingere verso la formazione di regole più stabili e certe, alle quali tutti sono (e saranno) obbligati ad attenersi; un limite alla “auto-referenzialità” del

---

<sup>165</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in *Rass. parl.*, 49, 2007, p. 43 ss.

<sup>166</sup> Vedi G. F. CIAURRO, voce *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 6.

<sup>167</sup> Vedi C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, IX edizione, CEDAM, Padova, 1975, p. 506 ss.; C. PINELLI, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 9, 1999, p. 72 ss.

<sup>168</sup> Cfr. V. LIPPOLIS, *La metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Rivista dell'AIC*, ottobre 2013, p. 2.

<sup>169</sup> *Contra* vedi S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la “mistica” dell'imparzialità*, in *Il Filangieri – Quaderno 2012-2013 Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, p. 293 ss.

<sup>170</sup> Vedi N. LUPO, *Premessa. Il precedente nel parlamentarismo maggioritario*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 7 ss.; R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, Angeli, Milano, 2015, p. 169 ss.

<sup>171</sup> Cfr. M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista dell'AIC*, 1, 2014, p. 8 ss.

<sup>172</sup> Vedi F. FURLAN, *Alla ricerca della responsabilità politica del Presidente di assemblea parlamentare*, in *Quad. cost.*, 2, 2011, p. 348 ss.; N. LUPO, *I Presidenti di Assemblea in trasformazione: un itinerario di ricerca, alla luce delle evoluzioni del sistema politico-istituzionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 9 ss.

# Osservatorio sulle fonti

precedente, nonché un recupero di “normatività” dei regolamenti parlamentari<sup>173</sup>, svilita a causa di prassi presenti nelle due Camere e fin troppo distanti dal dato normativo<sup>174</sup>.

Le scelte sui tempi della decisione, infatti, sono tra quelle a più alto contenuto “politico”<sup>175</sup>; se lasciate alla mercé di un organo non effettivamente terzo e imparziale rischiano di garantire la maggioranza di turno, ma non tutti.

Un esempio di interpretazione più equilibrata dei regolamenti potrebbe essere quello di iniziare ad attuare l’articolo 24 comma 12 del Regolamento della Camera sulla limitazione del ricorso al contingentamento dei tempi per questioni di una grande importanza politica, economica e sociale<sup>176</sup>. Questa limitazione non ha mai trovato concreta attuazione a causa della prassi interpretativa dei vari Presidenti della Camera<sup>177</sup> e la sua applicazione è stata esclusa anche in casi che avrebbero potuto sicuramente rientrare in tale categoria, come ad esempio: a) la materia elettorale, nel 2005 e nel 2015; b) il provvedimento sulla sospensione dei processi per le alte cariche dello Stato (c.d. “Lodo Alfano”, legge n.124 del 2008, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 262 del 2009); ecc. La rivitalizzazione di questa norma<sup>178</sup> potrebbe consentire di valorizzare il dibattito parlamentare e di suscitare l’attenzione dell’opinione pubblica su temi di una certa rilevanza.

Un secondo esempio potrebbe essere rappresentato dalla razionalizzazione dell’interpretazione della Presidenza della Camera in relazione alla votazione degli emendamenti tesa a superare il tradizionale diritto del parlamentare a veder posto in votazione ogni emendamento. La Presidenza della Camera, infatti, in modo sistematico e anche a prescindere dall’effettiva esistenza di intenti ostruzionistici, tende a richiedere ai gruppi di “segnalare” un numero di emendamenti determinato sulla base degli articoli di cui si compone il progetto di legge. Su ciascun articolo ogni gruppo parlamentare può far votare un numero di emendamenti pari ad un decimo dei componenti del gruppo. Così, però, si tende involontariamente anche ad incentivare la formulazione di testi in “maxi-articoli” per limitare gli emendamenti delle opposizioni; sarebbe allora più

---

<sup>173</sup> Vedi D. PICCIONE, *Le ombre della dottrina del precedente conforme e i dualismi dell’odierno parlamentarismo*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2, 2012, p. 3 ss.

<sup>174</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.*, 4, 2008, p. 742 ss.

<sup>175</sup> Si veda, ad esempio, il procedimento parlamentare di approvazione del c.d. “lodo Alfano”, dal quale emerge in modo chiaro come il provvedimento dovesse essere approvato entro tempi ben precisi. Cfr. N. LUPO, *Sull’iter parlamentare del “lodo Alfano”: una legge approvata in gran fretta, sulla base dei “peggiori” precedenti*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2009.

<sup>176</sup> In particolare l’ultimo periodo del comma prevede l’esclusione del contingentamento dei tempi, nella loro prima calendarizzazione, per l’esame dei disegni di legge riguardanti “questioni di eccezionale rilevanza politica, sociale o economica riferite ai diritti previsti nella prima parte della Costituzione”.

<sup>177</sup> Nicola Lupo mette in evidenza l’interpretazione assai restrittiva della disposizione e la sua mancata attuazione, nonostante numerose richieste formulate in tal senso da gruppi dell’opposizione. Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 43.

<sup>178</sup> In senso diametralmente opposto si muovono le proposte di modifica dei regolamenti parlamentari presentate nella XVI legislatura dal PdL che prevedevano l’eliminazione dell’articolo 24 comma 12.

# Osservatorio sulle fonti

razionale ricorrere a tale interpretazione in maniera più equilibrata, così da non limitare eccessivamente e senza esigenze reali il dibattito parlamentare.

In terzo luogo, al fine di cercare di “stabilizzare” le regole del diritto parlamentare e favorire una più spiccata condivisione e allo stesso tempo legittimazione dei precedenti presidenziali<sup>179</sup>, sarebbe auspicabile in generale arrivare ad un maggiore coinvolgimento della Giunta per il regolamento su questioni interpretative dei regolamenti parlamentari<sup>180</sup>, l’importanza della cui funzione consultiva è tuttavia spesso ignorata da parte dei Presidenti delle due Camere, come dimostra di recente anche la gestione dell’“*affaire* Calderoli” del settembre del 2015<sup>181</sup>.

## 4.2.2. ...e de iure condendo

Per cercare di irrobustire il complesso di poteri e garanzie per minoranze e opposizioni, e riequilibrare la complessa situazione italiana (evitando che, al contrario, le proposte forniscano ulteriori poteri all’Esecutivo, senza dotare il Parlamento di effettive “contromisure”), inoltre, potrebbero essere svariata le novità da introdurre.

La riforma costituzionale approvata da Camera e Senato, infatti, sembra indirizzarsi principalmente al rafforzamento del Governo “in” Parlamento, col rischio di limitare solo parzialmente l’utilizzo della decretazione di urgenza, rendendo allo stesso tempo l’Esecutivo “padrone indiscusso” del procedimento parlamentare<sup>182</sup>. Una conclusione a nostro avviso inaccettabile, visto che deliberazione e garanzie non dovrebbero essere viste come termini contrastanti, ma, in una democrazia moderna, non potrebbero che essere concetti inscindibili.

La riforma, grazie alle modifiche apportate dalla Camera, non contempla più come in precedenza la previsione di un “voto bloccato”, ma un procedimento speciale “a data certa”, ponendo fine a un’“ipocrisia” che “voleva far passare l’immodificabilità delle disposizioni presentate (o approvate) dal Governo - voto bloccato di francese memoria -

---

<sup>179</sup> La quasi totalità dei pareri della Giunta è infatti riconducibile ad una soluzione regolamentare proposta dal Presidente. E una recente analisi dei dati quantitativi sulla tipologia di maggioranze che hanno approvato i pareri degli ultimi quindici anni mostra che spesso sono stati adottati all’unanimità (quattordici pareri su venti alla Camera e sei pareri su diciassette al Senato) e più rari sono invece i casi in cui in seno alla Giunta si è deciso a maggioranza. Vedi F. POLI, *Dinamiche del sistema politico e formazione delle regole di diritto parlamentare: una tassonomia dei pareri delle Giunte per il regolamento*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2015, p. 19. Ciononostante, in dottrina si mette in evidenza come le giunte potrebbero ad ogni modo essere valorizzate non tanto come luogo dove si “decide”, ma quantomeno come luogo dove si “discute”. Vedi L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d’interpretazione del diritto parlamentare*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>180</sup> Cfr. R. IBRIDO, *L’interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel “processo” di risoluzione dei casi regolamentari*, op. cit., p. 225 ss.

<sup>181</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d’interpretazione del diritto parlamentare*, op. cit., p. 4 ss.

<sup>182</sup> Rolando Tarchi parla a tal riguardo di un effetto di “riduzione del tasso di pluralismo”, insito nella riforma costituzionale. Cfr. R. TARCHI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, op. cit., pp. 6 e 13 ss.

# Osservatorio sulle fonti

con la mera accelerazione dei tempi di voto - voto a data certa”<sup>183</sup>. Si stabilisce anche alcune forme di limitazione di tipo materiale (“i casi di cui all’articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma”)<sup>184</sup>, prevedendo pure la necessaria introduzione di modalità e limiti di esercizio, anche se solo da stabilire a livello regolamentare<sup>185</sup>.

A fronte di questi indubbi miglioramenti del testo intervenuti nel corso dell’*iter* parlamentare, rimangono tuttavia ben presenti problemi legati: a) all’assenza di limiti di

---

<sup>183</sup> Si ribadisce in questo modo che non può valere come legge un insieme di disposizioni che il Parlamento non può emendare, ma soltanto approvare o respingere (come invece previsto, quantomeno in parte, nella proposta originaria). Cfr. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 1/2015, p. 2.

<sup>184</sup> Parte della dottrina estende le ipotesi di esclusione, a nostro giudizio opportunamente, anche al procedimento di conversione dei decreti-legge, “sia in considerazione della natura originale di tale procedimento, di ‘stabilizzazione’ ed eventuale modifica di un atto normativo vigente, sia della connessione del decreto a ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che di per sé non si dovrebbero prestare a collegamenti con il programma di governo”. Cfr. R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull’istituto del “voto a data certa”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6, 2016, p. 2. Altri autori, inoltre, sottolineano i rischi e le forti criticità del non aver incluso, tra le ipotesi di esclusione, anche i disegni di legge di delega. Cfr. T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5, 2016, pp. 5-6.

<sup>185</sup> A tale riguardo, si sottolinea che l’istituto è stato oggetto di un intervento modificativo da parte della Camera. In primo luogo, è stato rimodulato l’ambito di applicabilità: mentre la norma approvata in Senato faceva riferimento, oltre che alle leggi in materia elettorali e a quelle di ratifica dei trattati internazionali, a tutte le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, alla Camera quest’ultimo richiamo è stato sostituito con l’indicazione delle leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, ovvero le leggi di amnistia e indulto e le leggi che stabiliscono il contenuto delle leggi di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra entrate e spese. È stato altresì previsto uno spazio temporale di cinque giorni entro il quale la Camera delibera sulla richiesta di esame prioritario avanzata dal Governo. In secondo luogo, è stato ampliato il tempo a disposizione per la Camera per l’esame e l’approvazione per il disegno di legge (70 giorni anziché 60). In terzo luogo, è stata prevista l’ipotesi di un differimento di non oltre 15 giorni, in relazione ai tempi di esame in Commissione e alla complessità del testo. Inoltre, a seguito delle modifiche apportate in seconda lettura, nulla più si dice su quale testo debba essere sottoposto alla votazione qualora, entro il termine previsto, non sia stato completato l’*iter* parlamentare di esame del disegno di legge. Il testo licenziato dal Senato, invece, prevedeva espressamente che, decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, venisse posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. Infine, si rinvia al Regolamento della Camera per le modalità e i limiti del procedimento, anche con riguardo all’omogeneità del disegno di legge. Parte della dottrina, sul punto, ha osservato come manchi un’indicazione sulle conseguenze “del mancato rispetto dei termini: si potrebbe, al riguardo, perlomeno prevedere l’obbligo del Presidente dell’Assemblea di mettere ai voti il testo alla scadenza dei termini. Ma soprattutto non è chiara la conseguenza di un eventuale voto finale oltre i termini: se non vi fossero conseguenze, è evidente che il termine avrà valore soltanto ordinatorio; se invece si interpretasse come perentorio, se ne dovrebbe dedurre l’incostituzionalità della legge approvata oltre i termini”. Vedi E. ROSSI, *Riforma costituzionale: AC 2613-A e abb. Testo approvato dalla Camera. Intervento nell’audizione presso la I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica - 3 agosto 2015*, reperibile sul Sito del Senato all’indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/033/ROSSI.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/033/ROSSI.pdf), p. 8.

# Osservatorio sulle fonti

tipo “quantitativo”, non essendo fissata la percentuale massima di provvedimenti in calendario ai quali è applicabile il nuovo strumento; b) al presupposto di attivazione della procedura, che fa genericamente riferimento all’approvazione di un disegno di legge “indicato come essenziale per l’attuazione del programma di governo” (atto che, nell’esperienza italiana, appare connotato da estrema instabilità ed indeterminatezza)<sup>186</sup>.

Si va così a configurare, assieme alla decretazione di urgenza (non ricondotta, in termini stringenti, ai soli casi di effettiva straordinaria necessità ed urgenza) ed alle iniziative governative su leggi di delega (sulle quali non si interviene) un “apparato formidabile di compressione del lavoro parlamentare, al quale non deve in sostanza residuare altro margine che quello possibile nell’ambito di frettolose discussioni su progetti redatti dal Governo”<sup>187</sup>.

Nell’ottica di fornire al Governo gli strumenti per decidere, e per decidere in modo rapido, manca allora la seconda parte della questione, ossia i mezzi per rafforzare il

---

<sup>186</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Testo dell’audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B - Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, Senato della Repubblica, 1<sup>a</sup> Commissione permanente (Affari costituzionali) – 28 luglio 2015*, reperibile sul sito del Senato all’indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/031/TARLI\\_BARBIERI.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/031/TARLI_BARBIERI.pdf), pp. 16-17.

<sup>187</sup> Vedi F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 12, 2014, pp. 2-3. Rilevi analoghi sono messi in luce da: A. D’ANDREA, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla decretazione d’urgenza – 19 giugno 2014 – “Convertire in legge i decreti del Governo”! Aspetti problematici di un “dato preoccupante” e prospettive istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) – *Focus Fonti*, n. 1, 2014, pp. 6-8; S. NICCOLAI, *Memoria per l’audizione davanti alla Prima Commissione del Senato sul progetto di revisione costituzionale – 28 luglio 2015*, op. cit., p. 3. Mauro Volpi, poi, evidenzia come “la formulazione estrema proposta dal d.d.l. n. 1429 avrebbe l’effetto di costituzionalizzare il predominio assoluto del Governo e di sconvolgere il procedimento legislativo, attribuendo all’Esecutivo il potere di imporre qualsiasi sua proposta senza una adeguata discussione parlamentare e senza alcuna possibilità all’occorrenza di emendare il testo. Si tratta di un istituto che non ha eguali in altre democrazie consolidate, e non è rinvenibile neppure nell’ordinamento francese, nel quale la riforma costituzionale del 2008 ha ridimensionato i poteri del Governo in Parlamento sulla fissazione dell’ordine del giorno delle Camere e ha delimitato rigorosamente le materie sulle quali l’Esecutivo può chiedere l’iscrizione prioritaria dei propri disegni di legge, facendo ricorso all’occorrenza al voto bloccato (peraltro raramente utilizzato), ma non al voto a data fissa (che è previsto dalla Costituzione solo per la legge finanziaria e per la legge di finanziamento della sicurezza sociale)”. Vedi M. VOLPI, *Camera dei Deputati: audizione di fronte alla I Commissione (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) sulla decretazione d’urgenza*, op. cit., p. 7. Più di recente, Tatiana Guarnier ha giustamente messo in rilievo la più grande delle ambiguità del procedimento prioritario: quella di risultare “un istituto antifibologico, che, come più volte abbiamo potuto riscontrare, rischia di essere o incapace di perseguire il fine per esso dichiarato o, all’opposto, un nuovo strumento per riprodurre i medesimi abusi che pretende di prevenire. Con la differenza, di non poco rilievo, che la legittimazione governativa a schiacciare il dibattito parlamentare rischia di essere individuata nella Costituzione stessa, precludendo seriamente la possibilità di porre argini agli abusi governativi sulla funzione legislativa”. Vedi T. GUARNIER, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, op. cit., p. 16.

# Osservatorio sulle fonti

controllo di tale decisione da parte del Parlamento e delle minoranze parlamentari<sup>188</sup>, in modo da rivitalizzare il procedimento legislativo parlamentare.

In primo luogo, al fine di incentivare un'interpretazione maggiormente imparziale dei regolamenti, si dovrebbe: a) innalzare il *quorum* di elezione dei Presidenti di Assemblea (ai due terzi, ad esempio); b) "ravvivare" il ruolo delle Giunte per il regolamento (attualmente presiedute dai Presidenti delle Camere ed i cui componenti sono da loro nominati su indicazione informale dei Gruppi, che non possono però chiederne la sostituzione), prevedendo, da una parte, una consultazione da parte dei Presidenti sulle questioni interpretative "nuove" e/o di maggiore importanza che porti all'approvazione di pareri "obbligatori anche se non vincolanti"<sup>189</sup> e, dall'altra, una composizione *bipartisan* e paritaria tra maggioranza e opposizioni (spesso avvenuta in concreto anche con la disciplina al momento vigente, a causa della frammentazione dei gruppi in corso di legislatura) in modo da evitare il sospetto di un esercizio orientato secondo criteri *latu sensu* "politici" e quindi favorevoli alla sola maggioranza di turno<sup>190</sup>.

In secondo luogo appare necessaria la ricerca di limiti più chiari per l'azione del Governo "in" Parlamento, rafforzando le funzioni di valutazione e controllo dell'organo parlamentare<sup>191</sup> e dotando di nuovi spazi di azione opposizioni e minoranze parlamentari; in quest'ottica, potrebbe essere interessante osservare gli effetti delle recenti trasformazioni prodottesi in Francia, in particolare a seguito della riforma costituzionale del luglio del 2008<sup>192</sup>, e negli Stati Uniti, Paese nel quale la crisi non si è

---

<sup>188</sup> Vedi N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, op. cit., p. 106.

<sup>189</sup> Vedi E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento. Quarantaquattro modeste proposte*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 37.

<sup>190</sup> Vedi R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, op. cit., pp. 225-226. *Contra* vedi L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, op. cit., pp. 10-11.

<sup>191</sup> Come giustamente osservato in dottrina "un secondo effetto la crisi del rappresentare lo ha specificamente sul controllo parlamentare. Sempre più in difficoltà nell'agganciarsi a una rappresentanza politica che è in crisi e che è in cerca di un nuovo assetto, il controllo perde su vari versanti vitalità. Le interrogazioni e le interpellanze sono numerosissime, ma non riescono a incidere, sono semplicemente manifesti di interesse per una certa vicenda o questione. Lo stesso dicasi per il *question time* o per le informative del Governo, anche perché il tempo dell'informazione nell'era digitale è quello dell'istante e informative o risposte che arrivano anche solo un giorno dopo non hanno grande interesse". Vedi G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, op. cit., p. 5.

<sup>192</sup> Vedi M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, op. cit., p. 139 ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale - Paesi europei: Germania, Spagna, Francia e Regno Unito*, op. cit., p. 231 ss.

# Osservatorio sulle fonti

tradotta in uno svilimento del ruolo del Parlamento, conducendo al contrario ad un incremento dell'attività di controllo parlamentare<sup>193</sup>.

Positiva, ma non sufficiente, appare allora la previsione, all'interno del progetto di riforma del Regolamento della Camera (elaborato dal Gruppo di lavoro presso la Giunta per il regolamento nel 2014)<sup>194</sup>, che vieta l'apposizione della questione di fiducia in materia costituzionale ed elettorale; si tratta a nostro avviso di uno strumento che, assieme alla decretazione di urgenza ed ai maxi-emendamenti, costituisce infatti un modo "patologico" di legiferare, e per questo, andrebbe vietata anche sulla legge di conversione dei decreti-legge comportante emendamenti (da chiunque presentati) e sulla legge di delega<sup>195</sup>.

In senso analogo si potrebbe anche pensare di valorizzare le interrogazioni a risposta immediata e il c.d. "*Premier Question Time*", istituto scarsamente utilizzato, ma che potrebbe essere rivalutato sancendo in maniera più rigorosa l'obbligo di presenza e risposta del Presidente del Consiglio e prevedendo l'automatica diretta televisiva con effetti mediaticamente penalizzanti in caso di assenza.

Il Parlamento italiano, inoltre, è una delle poche Assemblee parlamentari dell'Unione europea (salvo quella britannica che è provvista di ben altri equilibri di sistema) a non prevedere il ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale (ricorso giuridicamente "astratto", ma politicamente "concreto"), né nella forma preventiva alla promulgazione (come in Francia, Romania e, quantomeno per le leggi organiche, Portogallo) né nella forma immediatamente successiva (come in Germania, Austria, Polonia, Spagna e Portogallo). La sua previsione<sup>196</sup>, oltre a limitare le cc.dd. "zone d'ombra" del giudizio di costituzionalità e ampliare la sfera di tutela dei diritti fondamentali, potrebbe rendere più visibile la posizione delle minoranze e più razionalizzate le loro battaglie politiche<sup>197</sup>. Le esperienze degli altri sistemi europei di

---

<sup>193</sup> Cfr. M. TUSHNET, *The United States Constitution and the Great Recession*, in X. CONTIADES (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Routledge, Farnham, 2013, p. 287 ss.

<sup>194</sup> Cfr. E. GRIGLIO, *La revisione del Regolamento della Camera: un timido tentativo di ripensare gli strumenti di indirizzo e controllo*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 1, 2014.

<sup>195</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica* – 3 agosto 2015, op. cit., p. 10.

<sup>196</sup> Giova ricordare che il ricorso al giudice costituzionale a tutela dei gruppi di minoranza fu scartato nei lavori dell'Assemblea costituente: cfr. F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 172 ss. Nel 1997, nel corso dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta dall'on. Massimo D'Alema, era stata prospettata l'introduzione di un ricorso per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, senza però che fosse stata chiarita la questione della legittimazione soggettiva a ricorrere. Cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, relazione al Seminario del Gruppo di Pisa *Corte costituzionale e riforma della Costituzione*, Firenze, 23 ottobre 2015, p. 3.

<sup>197</sup> Cfr. F. PASTORE, *Alcune riflessioni sulle relazioni tra Governo, maggioranza ed opposizioni parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 895; A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario "limite" a moderno "strumento" della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *Giur. it.*,



# Osservatorio sulle fonti

giustizia costituzionale mostrano poi che dove tale legittimazione è riconosciuta essa non ha dato luogo né ad intenti strumentalmente dilatori, né ad intasamenti dell'attività dei Tribunali costituzionali, né ad una eccessiva "politicizzazione" dell'istituto. Anche se parte della dottrina sostiene che ciò "difficilmente potrebbe avvenire in Italia, dove la patologica dialettica tra maggioranza ed opposizione porterebbe verosimilmente gran parte dei provvedimenti normativi aventi forza di legge su temi politicamente 'delicati' all'esame della Corte, con il rischio per questa di restarne travolta e di smarrire l'essenziale funzione di 'giudice', sulla quale fonda la propria legittimazione nel sistema costituzionale"<sup>198</sup>, pensiamo che se la Corte riuscisse comunque ad operare un buon filtro di ammissibilità, selezionando i casi più rilevanti da un punto di vista "politico-costituzionale", queste perplessità verrebbero meno<sup>199</sup>.

In quest'ottica appaiono ancora poco incisivi i riferimenti presenti nella riforma costituzionale approvata dalle Camere.

Vengono modificati, in primo luogo, gli articoli 73 e 134 della Costituzione introducendo un giudizio preventivo di legittimità costituzionale promosso su richiesta di una minoranza parlamentare, ma solo avverso le leggi elettorali della Camera e del Senato<sup>200</sup>, e non anche per altre tipologie di provvedimenti ugualmente significativi (regolamenti parlamentari, atti del procedimento legislativo, ecc.)<sup>201</sup>.

---

1995, p. 225 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare tra evoluzione della forma di governo, sistema delle garanzie e prospettive di riforma*, op. cit., p. 198. Sul punto, però, non vanno sottaciute le critiche avanzate da parte della dottrina su un possibile rischio di "giuridicizzazione" della competizione politica, ossia il rischio di un utilizzo del sindacato preventivo da parte delle opposizioni teso a proseguire la lotta politica con mezzi di natura giuridica. Cfr. G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 154; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, op. cit., p. 305.

<sup>198</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Corte e Diritti*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, op. cit., p. 9 ss.

<sup>199</sup> Vedi E. ROSSI, *Riforma costituzionale: AC 2613-A e abb. Testo approvato dalla Camera. Intervento nell'audizione presso la I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica - 3 agosto 2015*, op. cit., p. 10.

<sup>200</sup> Il testo dell'articolo 13, comma 1, del disegno di legge, che sostituisce il primo comma dell'articolo 73 della Costituzione recita: "Le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale, su ricorso motivato presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge, prima dei quali la legge non può essere promulgata. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata". Si tratta di un istituto del tutto inedito nell'ordinamento italiano, che incide su diversi piani: il livello di protezione dei diritti costituzionali dei cittadini-elettori, la tutela oggettiva della legalità costituzionale, le possibili interferenze con altri organi costituzionali, la coerenza complessiva del modello italiano di giustizia costituzionale. Un'innovazione che, di conseguenza, ha suscitato valutazioni diversificate in dottrina sul rapporto tra i "costi" ed i "benefici" della riforma. Cfr. M. CROCE, *Sull'opportunità dell'introduzione di un ricorso diretto e preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma*

# Osservatorio sulle fonti

La previsione di una possibile garanzia dei diritti delle minoranze, in secondo luogo, resta abbastanza vago ed indeterminato; un riferimento che non era contenuto nel testo iniziale del disegno di legge, essendo stato inserito durante il successivo dibattito in Camera e Senato, con l'introduzione all'interno dell'articolo 64 della Costituzione della formula "i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari". Non si capisce difatti il motivo per il quale la nostra Costituzione, che si caratterizza per l'impianto pluralistico e la cura delle garanzie delle minoranze, non possa, una volta riformata, attribuire alle minoranze parlamentari diritti di rango costituzionale (alla stregua di quanto accade in molti altri ordinamenti europei), declassandoli al contrario al livello regolamentare (con i problemi che ciò comporta in termini di effettività dei riconoscimenti operati)<sup>202</sup>.

Infine, pensiamo si potesse sfruttare in maniera più proficua la prospettiva della riforma costituzionale anche da un ulteriore punto di vista, nel senso di prevedere le inchieste parlamentari "di minoranza" (sull'esempio della Legge fondamentale tedesca), come proposto tanto da parlamentari delle minoranze che da quelli della maggioranza<sup>203</sup>; un'eventualità che avrebbe contribuito a ravvivare un istituto allo stato

---

della Costituzione, ESI, Napoli, 2014, p. 289 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, op. cit., p. 3 ss.

<sup>201</sup> Si pensi, ad esempio, a come con il nuovo sistema elettorale c.d. "Italicum" una sola forza politica maggioritaria in Parlamento, ma minoritaria nel Paese, potrebbe modificare i Regolamenti parlamentari nel pieno rispetto formale della maggioranza assoluta dei componenti di ogni singola Camera prevista dall'articolo 64 comma 1 della Costituzione. In un sistema fortemente maggioritario e caratterizzato da una significativa carenza di meccanismi di controllo e contropoteri autonomi dalla maggioranza, allora, l'azionabilità di un più incisivo sindacato di legittimità costituzionale degli atti del procedimento legislativo potrebbe diventare non solo uno strumento di verifica della legalità formale, ma una garanzia democratica cruciale. Vedi A. FALCONE, *La riforma elettorale alla prova del voto in Senato: il super-emendamento premissivo e il voto 'bloccato' sulla proposta di legge*, op. cit., pp. 16-18. Parte della dottrina, inoltre, sostiene che, in subordine, se il ricorso diretto apparisse in generale un'innovazione troppo drastica, riterrebbe "indispensabile almeno il potere di impugnare davanti alla Corte costituzionale i regolamenti parlamentari, a completamento del potere di impugnare la legge elettorale". Vedi M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, op. cit., p. 4.

<sup>202</sup> L'esperienza degli ultimi vent'anni insegna infatti che in regime maggioritario i diritti pur garantiti dai Regolamenti parlamentari sono spesso, se non sempre, calpestati. Vedi M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi – Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, op. cit., p. 4; V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato – 28 luglio 2015*, reperibile sul sito del Senato all'indirizzo [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/003/005/LIPPOLIS.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/005/LIPPOLIS.pdf), p. 4; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione parlamentare tra evoluzione della forma di governo, sistema delle garanzie e prospettive di riforma*, op. cit., pp. 196-197.

<sup>203</sup> Si pensi alla presentazione, da parte dei senatori Casson, Corsini, Chiti ed altri e dei senatori Crimi, Morra, Endrizzi e altri, degli emendamenti 20.5 e 20.6 dall'identico tenore: "Ciascuna Camera ha il potere e, se lo richiede un quarto dei suoi componenti, il dovere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La designazione del presidente della commissione compete ai gruppi parlamentari di opposizione nell'ipotesi che l'istituzione della commissione d'inchiesta sia stata richiesta

# Osservatorio sulle fonti

alquanto inefficace e avrebbe dotato le opposizioni di uno strumento di controllo finalmente effettivo<sup>204</sup>, ma che non è stata presa in debita considerazione.

## 5. Brevi cenni conclusivi

In conclusione, non possiamo che rilevare la profonda distanza che ancora oggi riscontriamo tra la retorica delle riforme più recentemente proposte o approvate nel nostro ordinamento, canalizzate per il tramite di una comunicazione politica tesa a drammatizzare l'esistente e ispirate a profili di stampo chiaramente "decisionista", ed una realtà istituzionale e politica che necessita sicuramente aggiustamenti (al fine di assicurare maggiore efficienza decisionale) che si muovano però nel segno della continuità con l'originario disegno dei Costituenti, tratteggiando un equilibrato assetto di poteri<sup>205</sup>.

In particolare, la logica del Governo debole "in" Parlamento, costretto a forzare le ordinarie procedure parlamentari per poter governare efficacemente il Paese, ci pare una ricostruzione quantomeno in parte "forzata".

La prassi di utilizzo della decretazione di urgenza, in primo luogo, mostra come ricorrano in generale allo strumento tanto Governi "forti" che vogliono realizzare il proprio programma politico rapidamente, che Governi "deboli" che vi ricorrono per richiamare all'ordine maggioranze poco coese, escludendo da questa sorta di "contrattazione esclusiva" minoranze e opposizioni parlamentari.

Il rapporto tra meccanismi di tipo ostruzionistico e strumenti di "compressione" del dibattito parlamentare, in secondo luogo, mette in evidenza come i secondi non siano stati tanto usati per far fronte ai primi, quanto per risolvere le "turbolenze" interne alla maggioranza; le regole vengono di conseguenza rispettate fin dove ritenuto possibile, salva la loro "forzatura" (da parte del "triangolo" Governo-maggioranza parlamentare-Presidenti di Assemblea) al fine di "normalizzare" la situazione.

Come già detto, sembra dunque invertita la logica che sta alla base di simili istituti: decreti-legge e strumenti di "compressione" del procedimento di conversione non paiono il mezzo per far fronte ad un ostruzionismo praticato poco e con scarsa efficacia, quanto per approvare provvedimenti il più rapidamente possibile e senza forme di concertazione con minoranze parlamentari e corpi sociali.

---

dalla minoranza. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri istruttori e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria".

<sup>204</sup> Cfr. A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in *Rivista dell'AIC - Osservatorio costituzionale*, luglio 2014, pp. 2-3.

<sup>205</sup> Non si può dunque che concordare con le parole di Ugo De Siervo, quando afferma che "pur riconoscendo l'opportunità di alcuni aggiornamenti delle disposizioni organizzative della nostra Costituzione democratica al fine di modernizzarla e migliorarne la funzionalità, non si può accettare ogni innovazione, anche quelle che appaiano seriamente inefficaci o addirittura pericolose. E ciò anche tenendo presente che il cattivo funzionamento delle istituzioni non solo mette in gioco un valore eccezionalmente importante come il funzionamento della democrazia, ma può anche ridurre o peggiorare tutta una serie di diritti sociali". Cfr. U. DE SIERVO, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista dell'AIC*, n. 2, 2016, p. 2.

# Osservatorio sulle fonti

Anche per questo, le prospettive future dell’“incontro/scontro” tra Governo-maggioranza parlamentare-opposizioni-Presidenti di Assemblea dovrebbero incardinarsi seguendo linee di sviluppo differenti da quelle prospettate dall’Esecutivo in carica.

Dal lato “parlamentare”: lasciare all’ostruzionismo la funzione di *extrema ratio* nei casi più gravi e duri dello scontro politico, da utilizzare quale legittimo “diritto di resistenza” contro l’abuso di potere da parte delle maggioranze, che vada oltre quel limite non scritto e mobile che potrebbe portare ad una caduta di qualità della nostra democrazia<sup>206</sup>; creare allo stesso le condizioni per una maggiore visibilità delle proposte alternative a quelle della maggioranza, incrementando le garanzie costituzionali e regolamentari per opposizioni e minoranze (che non passino obbligatoriamente per l’approvazione di un loro vero e proprio “statuto”), nonché rendendo più efficace e trasparente la funzione di controllo politico (e la sua resa nei confronti dell’opinione pubblica) e più condivisa la funzione normativa.

Dal lato “governativo”: rafforzare l’Esecutivo passando non solo (*rectius*, tanto) da un ulteriore rafforzamento del suo ruolo “tecnico” “in” Parlamento, quanto piuttosto attraverso un consolidamento “politico” della sua omogeneità e un irrobustimento del suo rapporto con la maggioranza parlamentare<sup>207</sup>; in tal senso, ad esempio, appaiono ormai indispensabili le riforme del sistema organizzativo dei partiti politici (grazie all’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione)<sup>208</sup> e della disciplina regolamentare in tema di costituzione dei gruppi parlamentari<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> Henry St. John, visconte Bolingbroke, teorizzò per primo la legittimità costituzionale di un diritto di resistenza continuativa in Parlamento, misurata sull’obiettivo della rimozione del Governo; nella dottrina continentale, invece, la possibilità di legare le prassi di dissenso diffuse nell’opinione pubblica ad un’istituzione parlamentare ha tardato ad essere recepita, a causa della concezione rigorosamente unitaria della rappresentanza. Vedi A. DENUZZO, *L’elaborazione concettuale del diritto di resistenza: itinerari per un excursus di storia costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 novembre 2014, p. 16 ss.

<sup>207</sup> È stato ad esempio osservato come “nel crollo della produzione legislativa parlamentare del 2007 e del 2008 sia difficile non leggere l’effetto della debolezza strutturale del secondo governo a guida Prodi (al Senato poteva contare solo su una decina di voti di margine) che evidentemente rendeva più complessa la strada parlamentare. Al contrario, nella ripresa registrata nel 2009, è difficile non leggere l’effetto traino dell’ampio consenso iniziale che ha caratterizzato il successivo governo Berlusconi IV, che poteva contare su quasi 40 voti al Senato e oltre 50 alla Camera, cosa che rendeva più ‘agibile’ la strada parlamentare”. Cfr. R. RUSSO, *Analisi delle fonti di produzione primaria dal 1994 in poi*, op. cit., p. 30.

<sup>208</sup> Sul punto si vedano, tra i lavori più recenti: P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ES, Napoli, 2012; S. BONFIGLIO, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2013; M. REVELLI, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2014; A. POGGI, *E’ ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 24, 2014; B. CARAVITA, *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6, 2015; F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6, 2015; F. DI MASCIÒ, D. R. PICCIO, *La regolazione dei partiti in prospettiva comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2015.

<sup>209</sup> Appare ormai evidente la continua “liquefazione” dei gruppi parlamentari che, se ha colpito sicuramente alcuni partiti della maggioranza in questa XVII legislatura (come ad esempio il PD), certo non ha risparmiato quelli posti all’opposizione (PdL, Movimento 5 Stelle), portando il Gruppo Misto ad essere il terzo gruppo per consistenza numerica alla Camera ed il quarto al Senato. Qualche timido passo in avanti, per quanto riguarda le norme sui gruppi, è stato fatto nel 2012 con le modifiche dei regolamenti

# Osservatorio sulle fonti

Da ormai diversi anni la questione del potere, in Europa, sembra essersi invertita: dall'essere posta in "senso negativo", quale azione volta a ridurre il potere dei governi, temendone gli eccessi, per tutelare la democrazia, all'essere posta in "senso positivo", come prospettiva di tutela della democrazia per la via del necessario rafforzamento del potere degli Esecutivi<sup>210</sup>.

Crediamo che, al contrario, della difesa di una simile nozione di potere in "senso negativo" e della nostra Costituzione che ben la rappresenta, vi sia oggi (come vi sarà in futuro) sempre più bisogno.

---

che hanno rivisto i "criteri di distribuzione del contributo finanziario a carico del bilancio della Camera, almeno in modo da evitare che la divisione di un gruppo grande in più gruppi piccoli finisse per essere 'premiata' anche sotto questo profilo". Vedi N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, op. cit., p. 8. "Molto rimane però ancora da fare. Regole più stringenti sembrano necessarie quantomeno sulla formazione dei Gruppi in deroga o sulla costituzione di nuovi Gruppi in corso di legislatura (ad esempio, soglie più alte per costituire Gruppi in corso di legislatura)". Vedi L. BARTOLUCCI, *La composizione delle Giunte per il regolamento e il loro (scarso) coinvolgimento nelle questioni d'interpretazione del diritto parlamentare*, op. cit., p. 14. Potrebbe essere di conseguenza utile introdurre disposizioni che stabiliscano che "i Gruppi parlamentari all'inizio della legislatura debbano essere formati, di norma, da parlamentari eletti nelle stesse liste". Vedi L. DI MAJO, M. RUBECHI, voce *Gruppi parlamentari*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Vol. VI, Torino, 2015, p. 228.

<sup>210</sup> Vedi G. TREMONTI, *Il vento del rinnovamento arriva dall'Europa*, in D. MESSINA (a cura di), *Salviamo la Costituzione italiana. Il tema che dominerà la nuova stagione politica*, Bompiani, Milano, 2008, p. 27 ss. Circa la "debolezza" delle Costituzioni ad imporsi sui fenomeni politici si veda G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere*, Laterza, Roma, 2013, p. 33: "la ragione di questa impotenza costituzionale - ovvero questa incapacità delle costituzioni di farsi valere nella e sulla politica - non può essere semplicemente ricondotta all'intensificarsi delle interdipendenze tra ordinamenti diversi (tra ordinamenti subnazionali, nazionali, sovranazionali e internazionali, ovvero, tra ordinamenti originari e derivati, o ancora, tra ordinamenti a fini generali o particolari, ecc.) [...] Se si vuole andare alla radice della crisi che oggi attraversano le Costituzioni nel loro rapporto con la politica, ritengo sia necessario guardare più a fondo, interpretando la crisi delle Costituzioni direttamente come crisi della loro capacità ordinante".

# Osservatorio sulle fonti

## APPENDICE GRAFICA

Tabella n. 1 – Riepilogo votazioni Camera dei deputati

	XIII Leg.	XIV Leg.	XV Leg.	XVI Leg.	XVII Leg.
Votazioni per appello nominale	27	31	18	68	38
Votazioni qualificate mediante procedimento elettronico	34.805	27.072	4.881	11.681	16.724
Votazioni segrete mediante procedimento elettronico	169	742	19	229	190
Votazioni segrete per schede	19	14	10	9	12

# Osservatorio sulle fonti

<b>Casi di mancanza del numero legale</b>	<b>310</b>	<b>59</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
---	------------	-----------	----------	----------	----------

Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati  
Aprile 2016

Tabella n. 2 – Emendamenti presentati, votati e approvati

	<b>XIII Leg.</b>	<b>XIV Leg.</b>	<b>XV Leg.</b>	<b>XVI Leg.</b>	<b>XVII Leg.</b>
<b>Emendamenti presentati</b>	<b>374.627</b>	<b>64.427</b>	<b>19.867</b>	<b>43.737</b>	<b>50.657</b>
<b>Emendamenti votati</b>	<b>29.810 (7,96%)</b>	<b>22.433 (34%)</b>	<b>3.337 (16,8%)</b>	<b>7.149 (16,4%)</b>	<b>11.752 (23,2%)</b>

# Osservatorio sulle fonti

<b>Emendamenti approvati</b>	<b>4.696 (1,3%)</b>	<b>3.450 (5,4%)</b>	<b>800 (4%)</b>	<b>1.809 (4,1%)</b>	<b>1.627 (3,2%)</b>
------------------------------	-------------------------	-------------------------	---------------------	-------------------------	-------------------------

**Tabella n. 3 – Emendamenti presentati suddivisi tra maggioranza e opposizioni**

	<b>XIII Leg.</b>	<b>XIV Leg.</b>	<b>XV Leg.</b>	<b>XVI Leg.</b>	<b>XVII Leg.</b>
<b>Maggioranza</b>	<b>2,7%</b>	<b>20,3%</b>	<b>18,4%</b>	<b>21,9%</b>	<b>12,6%</b>
<b>Opposizioni</b>	<b>96,4%</b>	<b>76,4%</b>	<b>77,3%</b>	<b>73,4%</b>	<b>87,2%</b>

**Tabella n. 4 – Emendamenti approvati suddivisi tra maggioranza e opposizioni**



# Osservatorio sulle fonti

	XIII Leg.	XIV Leg.	XV Leg.	XVI Leg.	XVII Leg.
Maggioranza	17,9%	27,1%	21,1%	21,5%	29,1%
Opposizioni	25,2%	28,4%	30,3%	21,2%	29,5%

**Tabella n. 5 – Rapporto tra emendamenti presentati e approvati, suddivisi tra maggioranza e opposizioni**

	XIII Leg.	XIV Leg.	XV Leg.	XVI Leg.	XVII Leg.
Totale	1,3%	5,4%	4%	4,1%	3,2%
Maggioranza	8,3%	7,2%	4,6%	4,1%	7,4%
Opposizioni	0,3%	2%	1,6%	1,2%	1,1%

# Osservatorio sulle fonti

Fonti: Elaborazioni proprie su dati della Camera dei deputati  
Aprile 2016

Tabella n. 6 – Questioni incidentali presentate

	XIII Leg.	XIV Leg.	XV Leg.	XVI Leg.	XVII Leg.
Totale	144	216	56	100	165
Maggioranza	17,8%	7,9%	0%	4%	1,8%

# Osservatorio sulle fonti

<b>Opposizioni</b>	82,2%	92,1%	100%	96%	98,2%
<b>Media mensile</b>	2,3	3,6	2,24	1,7	4,5

**Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati  
Aprile 2016**

**Tabella n. 7 – Ordini del giorno presentati e votati**

# Osservatorio sulle fonti

	XVI Leg.	XVII Leg.
Totale	9.889	8.613
Votati	1.488 (15,1%)	2.391 (27,8%)
Approvati	213 (2,2%)	86 (1%)

Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati  
Aprile 2016

# Osservatorio sulle fonti

**Tabella n. 8 – Dimensione iniziale dei decreti ed incidenza dell'attività emendativa in sede di conversione - XV, XVI e XVII legislatura**

	<b>Media commi decreti-legge</b>	<b>Media commi testi coordinati</b>	<b>Incremento % commi decreti</b>
<b>Governo Prodi II</b>	<b>29,04</b>	<b>54,76</b>	<b>51,8%</b>
<b>Governo Berlusconi IV</b>	<b>48,30</b>	<b>78,74</b>	<b>45,2%</b>
<b>Governo Monti</b>	<b>76,51</b>	<b>120,69</b>	<b>41,2%</b>

# Osservatorio sulle fonti

<b>Governo Letta</b>	<b>58,68</b>	<b>89,55</b>	<b>41,7%</b>
<b>Governo Renzi</b>	<b>43,65</b>	<b>81,08</b>	<b>58,2%</b>

**Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati  
Giugno 2016**

**Tabella n. 9 – Disegni di legge di conversione sui quali è stata posta la questione di fiducia almeno una volta – XVI e XVII legislatura**

	<b>XVI Leg.</b>	<b>XVII Leg.</b>	<b>Tot.</b>
	<b>Camera: 14</b>	<b>Camera: 9</b>	<b>Camera: 23</b>

# Osservatorio sulle fonti

<b>Questione di fiducia posta 1 volta</b>	<b>Senato: 1</b>	<b>Senato: 6</b>	<b>Senato: 7</b>
<b>Questione di fiducia posta 2 volte</b>	<b>16</b>	<b>8</b>	<b>24</b>
<b>Questione di fiducia posta 3 volte</b>	<b>Camera-Senato- Camera: 2</b>	<b>Camera-Senato- Camera: 2</b>	<b>Camera-Senato- Camera: 4</b>
	<b>Senato-Camera- Senato: 1</b>	<b>Senato-Camera- Senato: 1</b>	<b>Senato-Camera- Senato: 2</b>
<b>Tot.</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>60</b>

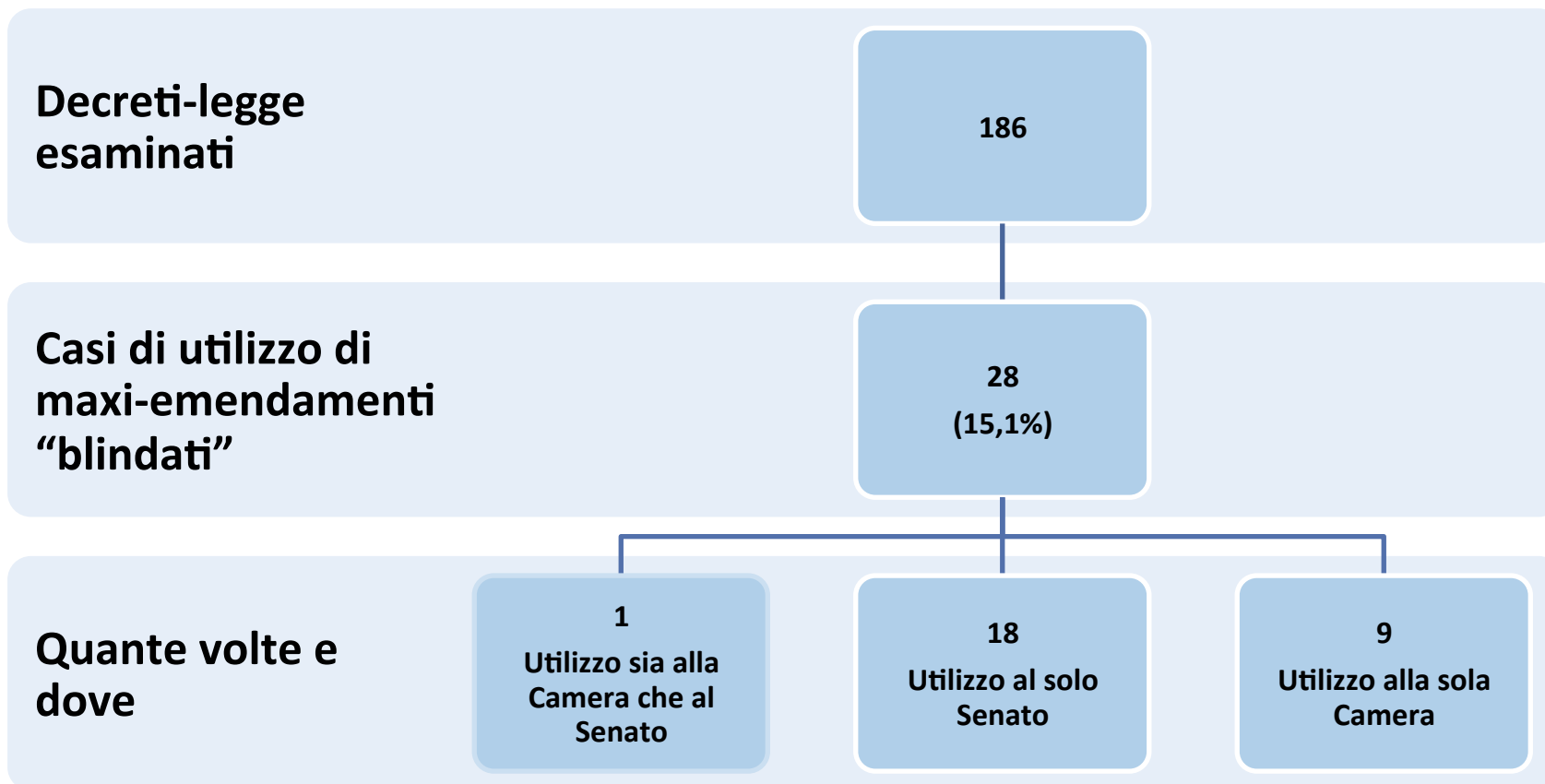
**Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati e del database di ricerca sviluppato dalla nostra unità di ricerca  
Dicembre 2015**

# Osservatorio sulle fonti

**Grafico n. 1 – Utilizzo di maxi-emendamenti “blindati” – XVI e XVII legislatura**



# Osservatorio sulle fonti

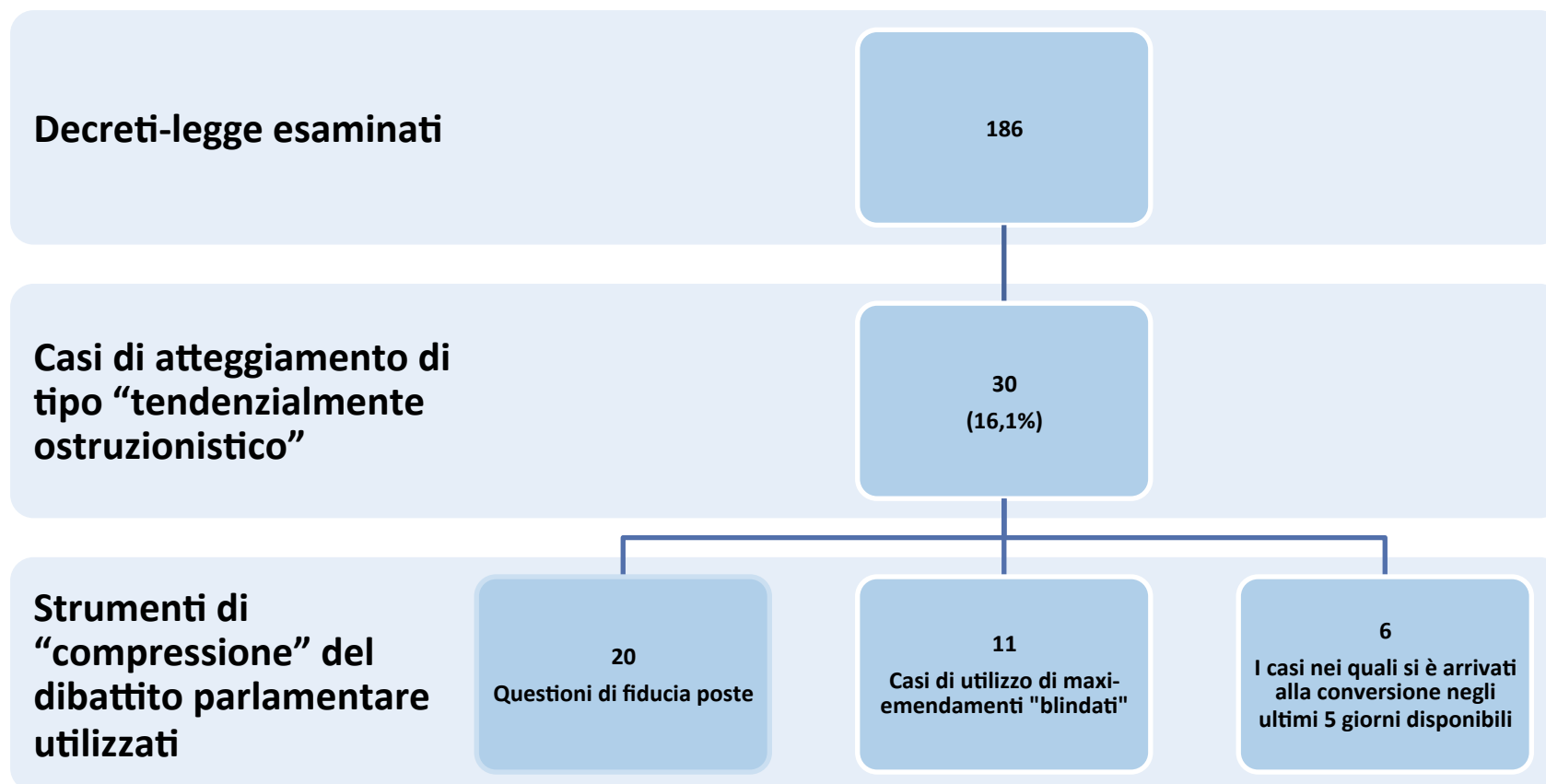


# Osservatorio sulle fonti

**Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati e del database di ricerca sviluppato dalla nostra unità di ricerca  
Dicembre 2015**

**Grafico n. 2 – Rapporto tra ostruzionismo e strumenti di “compressione” del dibattito parlamentare – XVI e XVII legislatura**

# Osservatorio sulle fonti



# Osservatorio sulle fonti

**Fonte: Elaborazione propria su dati della Camera dei deputati e del database di ricerca sviluppato dalla nostra unità di ricerca  
Dicembre 2015**